

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DE L'ENSEMBLE
DES
MOYENS DE TRÉSORERIE
ET PRINCIPALEMENT DE
LA DETTE FLOTTANTE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA SALLE DES ACTES DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le lundi 28 janvier 1907, à 3 heures 1/2

PAR

ANDRÉ GANNE DE BEAUCOUDREY

Lauréat de la Faculté de Droit

CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN
13, rue Ecuyère, 13

1907

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DE L'ENSEMBLE
DES
MOYENS DE TRÉSORERIE
ET PRINCIPALEMENT DE
LA DETTE FLOTTANTE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA SALLE DES ACTES DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le lundi 28 janvier 1907, à 3 heures 1/2

PAR

ANDRÉ GANNE DE BEAUCOUDREY

Lauréat de la Faculté de Droit



CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN
13, rue Ecuyère, 13

—
1907

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1906-1907

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (✱, I. ☉), membre de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. ☉), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (✱, I. ☉), professeur d'*Economie politique*, chargé du cours de *Législation financière*.

GUILLOUARD (✱, I. ☉, C. ✚, G. O. ✚, C. I. C. ✚, O. ✚, L. ✚), professeur de *Droit civil*, correspondant de l'Institut.

LEBRET (I. ☉), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice, chargé du cours de *Notariat et Enregistrement*.

CABOUAT (I. ☉), professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

BIVILLE (I. ☉), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours d'*Eléments de Droit civil*.

— IV —

MM. DEBRAY (A. ) professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français*.

LE FUR (A. ) professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Eléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL (A. ) professeur de *Droit romain* et chargé du cours de *Pandectes* et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

DEGOIS (A. ) professeur de *Droit criminel*, chargé d'un cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

GÉNESTAL, professeur d'*Histoire du Droit français* et chargé du cours d'*Histoire du Droit public français*.

ALLIX, professeur d'*Économie politique* et d'*Histoire des doctrines économiques*.

NÉZARD, docteur en droit, chargé des cours de *Principes de Droit public*, de *Droit administratif* et d'*Eléments de Droit public et administratif*. (Capacité.)

SECRÉTAIRE :

M. GALLOU (I. ) secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548613_0042

JURY D'EXAMEN

MM. ALLIX, *professeur*. PRÉSIDENT DE LA THÈSE
VILLEY, *professeur*, DOYEN.
LE FÜR, *professeur*.

BIBLIOGRAPHIE

Journal officiel.

Articles de l'*Economiste français*.

Articles de la *Revue de France*.

Articles du *Bulletin de statistique*.

Comptes généraux de l'administration des finances.

Eléments de la science des finances, par BOUCARD et JÈZE

Traité de la science des finances, par P. LEROY-BEAULIEU.

Le budget, par R. STOURM.

Le ministère des Finances, par JOSAT.

La caisse centrale du Trésor public, par MARCILLAC.

Cours d'économie politique de ROSSI.

Histoire de la rente française et des valeurs du Trésor,
par J. M. FACHAN.

Histoire parlementaire des finances de la Restauration,
par CALMON.

Les finances du Consulat, par R. STOURM.

La dette publique, par E. DE BRAY.

La dette publique, par J. M. GORGES.

Histoire de la dette publique, par VUHRER.

Dictionnaire des finances de L. SAY.

Dictionnaire de M. BLOCK.

Répertoire général de droit administratif.

Le cautionnement des fonctionnaires publics, par

E. CHAPUSAT.

Mémoires d'un ministre du Trésor, par le comte MOLLIEN.

Mémoires de GAUDIN.

Système financier de la France, par le marquis

D'AUDIFFRED.

Annales de l'Ecole des sciences politiques, thèse de

M. GAUTIER : *Les découverts du trésor.*

Le budget, par E. WORMS.

PRELIMINAIRES

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LE TRÉSOR ET HISTORIQUE

« D'une façon générale, on désigne sous le nom de Trésor public (du grec *θησαυρός*, amas d'or ou d'argent), soit les fonds destinés à l'acquittement des dépenses publiques, soit la caisse où ces fonds sont déposés, soit encore l'administration chargée de les centraliser pour en régler l'emploi¹. »

Plus brièvement, le Trésor ne peut mieux se définir que par cette image : « Le Trésor est le grand réservoir des ressources de l'Etat. » C'est une caisse fictive qui renferme toutes les recettes de l'Etat, de quelque nature qu'elles soient, recettes définitives, d'ordre, de trésorerie, et du sein de laquelle sont extraits tous les paiements, paiements effectifs, pour ordre ou de trésorerie.

1. Dictionnaire des finances de L. Say, au mot *Trésor*.

Le propre de la comptabilité est de pouvoir créer à sa guise des personnalités comptables. Rien n'empêche de centraliser dans les écritures toutes les ressources de l'Etat, en quelque lieu qu'elles se trouvent, et de supposer que ces ressources constituent une caisse unique qu'on appelle le Trésor. Il suffit, pour en avoir la représentation matérielle, d'imaginer que tous les agents qui détiennent les deniers de l'Etat les versent dans un grand local unique.

Pour rendre compte des fonctions du Trésor, on dit souvent qu'il joue le rôle d'un banquier. Ce banquier a pour clients le budget et certains services extrabudgétaires appelés, budgets extraordinaires et services spéciaux du Trésor.

Il n'en a pas toujours été ainsi.

Dans la première période de l'ancien régime, le Trésor public n'est autre chose que le Trésor particulier du roi. Cette époque est caractérisée « par la confusion entre le service de l'Etat et le service particulier du prince, et l'absence d'un régime financier fonctionnant dans les conditions d'ordre et de régularité nécessaires à un service public ¹. »

Sous Louis IX, la situation s'améliore ; les fonctions financières sont séparées des fonctions

1. Dictionnaire des finances de L. Say, au mot *Trésor*, page 1443.

judiciaires. Les baillis et sénéchaux, chargés de percevoir les produits du domaine royal, sont tenus d'en faire à Paris trois remises annuelles. Tous les fonds sont déposés au Temple.

Philippe le Bel, roi très prodigue, crée un surintendant chargé de diriger l'établissement et la perception des taxes, ainsi que l'administration du Trésor. — Près de lui, la Chambre des comptes est chargée du contrôle des opérations financières. — Deux trésors distincts fonctionnent simultanément : le Trésor du Temple, centralisant les revenus ordinaires destinés à régler les frais des maisons royales, le service des dettes courantes, les cadeaux, les aumônes ; le Trésor du Louvre, comprenant les ressources extraordinaires pour faire face aux dépenses des guerres et des affaires extérieures.

Philippe le Bel enfin développe le crédit, emprunte des fonds aux banquiers lombards et juifs, et donne ainsi au Trésor son caractère de banquier.

Au début de la guerre de Cent ans, pour attirer l'argent, Philippe VI de Valois, par la déclaration de 1329 datée d'Angers, origine du privilège du Trésor sur les biens des débiteurs, ordonne « qu'il sera payé de ses rentes et revenus avant tous autres créanciers ». Sous les règnes de Jean I^{er} Charles V, Charles VI et Charles VII, la dette

financière ne fait que s'accroître. « Partout, disent les chroniques, furent exigées très grandes finances très mal employées et en bourses particulières, comme on dit, et non mises au bien de la chose publique. » On assiste, pendant cette période, à tous les désordres qu'engendre la guerre étrangère compliquée de discordes civiles. Le bien vient quelquefois de l'excès du mal, et ce désarroi financier amène, sur les remontrances des Etats généraux, quelques utiles réformes. On crée des réformateurs pour rechercher les malversations et opérer les poursuites nécessaires. Les attributions de chacun sont mieux définies : on distingue les fonctionnaires chargés d'établir les rôles et ceux chargés de les percevoir. Ces derniers, les receveurs, doivent tenir certains comptes. Enfin, la Chambre des comptes a pour mission de contrôler d'une façon effective toute cette administration.

François I^{er}, pour trouver les ressources nécessaires aux besoins du royaume, ainsi qu'aux prodigalités de sa cour, a surtout recours au crédit. Il crée les rentes sur l'hôtel de ville, premier embryon de notre dette flottante, qui étaient remboursables dans un délai déterminé, et les acquits au comptant, au moyen desquels, sur un simple bon signé de sa main, il peut prendre au Trésor des fonds dont l'emploi se trouve

soustrait à l'examen de la Chambre des comptes. Il négocie des emprunts aux banquiers, et, « dans le but de s'assurer une réserve permanente et d'enlever à ses ennemis leurs principaux moyens d'action, il va jusqu'à établir à Lyon une banque où il reçoit à 8 % l'argent de chacun, rêvant une sorte d'accaparement des fonds disponibles à l'étranger ¹. »

Il étend outre mesure la vénalité des offices, substitue, au receveur général établi à Paris quatre trésoriers de l'épargne chargés de la centralisation des fonds et des paiements, enfin réunit le Trésor de la couronne au Trésor de l'Etat. Tous les moyens lui semblent bons pour se procurer de l'argent et tout contrôle est supprimé.²

Après François I^{re}, Henri II et Henri III puisent sans mesure aux diverses sources qui leur sont ouvertes, et « rien à cette époque ne trouble plus le chaos financier, qui ne fait que s'accroître, grâce au pillage organisé à tous les degrés ³. »

Pour débrouiller ce chaos financier, Henri IV met, en 1595, à la tête d'un conseil des finances,

1. J. M. GORGES, *La dette publique*, page 28.

2. On peut caractériser cette époque en disant « que l'absolutisme politique d'un pouvoir financier sans contrôle et la dissimulation de dépenses » sont érigés en système. (Le même, page 27.)

3. J. M. GORGES, *opuscule cité*, page 37.

créé par lui et composé de huit membres, Sully, qui, en 1598, prend le titre de surintendant, et dont la sage administration est restée légendaire. Sully démasque tous les abus, réduit les dépenses, casse les baux des fermes, et, par de nouvelles adjudications, obtient des concessionnaires des conditions plus avantageuses. En matière de comptabilité, il remet en vigueur les règlements tombés en désuétude, et oblige les comptables à tenir des écritures.

Les principes d'ordre et d'économie introduits par Sully n'empêchèrent pas les abus de se reproduire, et il faut arriver au règne de Louis XIV pour trouver une vraie réorganisation de notre système financier.

Louis XIV, voulant diriger lui-même la gestion de ses finances, s'adjoint, sous le titre d'intendant et conseiller au conseil des finances composé de cinq membres, un auxiliaire désigné par Mazarin mourant. « Cet auxiliaire contraste de tout point avec son prédécesseur, le prodigue et fastueux Fouquet. On le voit se rendre seul chez le roi, son sac de velours noir sous le bras ; il garde discrètement l'attitude effacée du moindre petit commis d'épargne ¹. » Ce petit commis devint le grand Colbert.

Avant tout, ministre des finances, Colbert

1. GORGES, *op. cit.*, page 50.

centralise entre ses mains tous les services financiers. — Ses instructions à cet égard sont remarquables. — Après avoir remplacé les trésoriers de l'épargne créés par François I^{er} par un garde unique du Trésor, il s'efforce, pour faire face aux dépenses d'un gouvernement prodigue et presque toujours en guerre, de développer les opérations de trésorerie proprement dites ; à côté des emprunts en rentes perpétuelles, il émet de nombreux emprunts remboursables à échéance fixe, rescriptions, billets de monnaie, billets du Trésor, mis en circulation par les receveurs, les fermiers généraux et les trésoriers de l'extraordinaire des guerres.

En 1674, il crée la caisse des emprunts, vraie banque de dépôt destinée à accroître les ressources du Trésor. Il renouvelle les baux des fermes pour obtenir des conditions meilleures ; enfin, un budget dressé chaque année fait connaître au roi l'état des recettes et des dépenses au moyen d'un registre journal des dépenses, d'un registre journal des recettes et d'un registre où sont inscrites toutes les sommes disponibles. Cette comptabilité permet de constater au jour le jour l'amélioration des finances.

Après la mort de Colbert, sous l'empire de besoins urgents, la pratique des plus mauvais expédients renaît ; le désordre financier revient

et augmente sous Louis XV. Le système de Law, qui aboutit à la faillite en 1720, porte le dernier coup à l'administration des finances. « Le crédit public en reçut une atteinte dont il ne se releva pas de longtemps ; l'utile emploi du papier comme agent de circulation fut méconnu ; l'idée de l'institution d'une banque nationale fut déconsidérée ; enfin, le bouleversement introduit par Law dans tous les rangs de la société fut une des causes les plus actives de la démoralisation et de la corruption universelle qui caractérisent si tristement l'administration du Régent et le règne de Louis XV ¹. »

Turgot, au début du règne de Louis XVI, s'efforce de ramener les principes d'ordre et d'économie. « Il est d'absolue nécessité, écrit-il au roi, que les ordonnateurs de toutes les parties s'entendent avec le ministre des finances ; il est indispensable qu'il puisse discuter avec eux, en présence de Votre Majesté, le degré de nécessité des dépenses proposées. Il est surtout nécessaire que , lorsque vous aurez, Sire, arrêté l'état des fonds de chaque département, vous défendiez à celui qui est chargé d'ordonner de faire aucune dépense sans avoir auparavant concerté avec les finances les moyens d'y pourvoir. »

1. VUHRER, *Histoire de la dette publique*, tome 1^{er}, page 179.

Point de banqueroute ni avouée ni masquée par des réductions forcées, point d'augmentation d'impôts, point d'emprunts, tel était le plan que Turgot formulait le jour où le contrôle lui fut confié, 24 août 1774, et il ajoutait :

« Pour remplir ces trois points, il n'y a qu'un moyen, c'est réduire la dépense au-dessous de la recette, et assez au-dessous pour pouvoir économiser chaque année une vingtaine de millions, afin de rembourser les dettes anciennes. Sans cela, le premier coup de canon forcerait l'Etat à la banqueroute¹. »

Ce sévère programme ne constituait pas de la part de Turgot une promesse menteuse, et il en inspira tous ses actes pendant le temps, bien court, il est vrai, qu'il passa au pouvoir.

Son successeur, Necker, banquier genevois, s'applique surtout à améliorer la tenue de la comptabilité.

Dans son fameux compte rendu au roi, de 1780, il signale les inconvénients de la multiplicité des caisses particulières, qui ont leurs recettes et leurs dépenses propres et qui rendent impossibles la confection d'un budget comprenant « l'universalité des revenus ordinaires et l'universalité des dépenses pareillement ordinaires » ;

1. Lettre au roi dans les œuvres de Turgot de la collection Guillaumin, tome II, page 165.

et en 1788, une commission est chargée d'étudier la réforme de l'ensemble de l'organisation financière. Ses travaux aboutissent à l'édit du 30 mars 1788, qui supprime les diverses caisses existantes, et en forme une seule où tous les revenus seront désormais réunis, et d'où ils seront ensuite distribués, au moment et dans la proportion que chaque dépense peut exiger. « Cette caisse, dit le roi dans l'édit, a dû être naturellement notre trésor royal. En l'établissant, comme il doit l'être, la source unique où chaque partie prenante reçoive immédiatement ce qui lui est dû, nous n'aurons plus à craindre des principes opposés ni des vues particulières, ni le dérangement même des affaires de ceux qui seront préposés à son administration; nous éviterons toute interversion de fonds; aucun ne restera mort ou perdu pour nos finances. »

L'édit de mars 1788 supprime donc toutes les caisses particulières, et crée un seul et unique trésor royal, administré par cinq administrateurs ayant sous leurs ordres les payeurs provinciaux. Au-dessus est placé le ministre des finances, qui a ainsi la direction effective de toutes les administrations financières.

Mais le trésor royal est à peine établi qu'éclate la Révolution de 1789, dont une des principales causes fut la malversation des deniers publics.

Les assemblées révolutionnaires prennent immédiatement en main la gestion des finances : elles créent, le 20 janvier 1790, la caisse de l'extraordinaire, destinée à encaisser et à centraliser le produit de l'aliénation des biens nationaux et des biens ecclésiastiques, évalués à une somme de 4 milliards. Pour se procurer des ressources en attendant la réalisation, cette caisse émet des billets connus sous le nom d'assignats, que toutes les caisses publiques sont obligées d'accepter en paiement du prix d'acquisition des immeubles.

L'administration du Trésor est séparée de l'administration des finances. Un comité de trésorerie est établi, « chargé, dit l'art. 317 de la Constitution du 5 fructidor an III, de surveiller les recettes des deniers nationaux, et d'ordonner les mouvements de fonds et le paiement de toutes les dépenses publiques consenties par le corps législatif ». Ce comité relève directement de l'Assemblée nationale. « Il n'appartient à aucun ministère », dit le décret du 30 mars 1791, afin que l'exécution du budget demeure entièrement dans les mains des pouvoirs législatifs.

Malgré des précautions minutieuses prises pour assurer la bonne gestion des deniers publics, l'anarchie atteint le service de la trésorerie comme tous les autres.

Le premier soin du gouvernement consulaire est de chercher à rétablir le crédit de l'Etat et l'administration du Trésor, qui n'existent plus. « Le nouveau gouvernement trouva, dans le service du paiement des dépenses et de la trésorerie, un héritage de déficits, d'anticipations et de ruines, tel qu'on ne saurait se l'imaginer, même à la suite de neuf années des plus profonds désordres financiers » ; et cela ne peut être contesté, car « tous les documents de l'époque révolutionnaire , même les préambules des lois, débutent en déclarant la situation des finances désespérée, la source des revenus publics tarie¹. »

1. Les origines du système financier actuel, par M. Stourm, dans la *Revue de France*, 1880, sept-oct., page 170.—Voici, d'autre part, le tableau que fait Mollien des finances de la France à la fin de 1799 (dans les mémoires d'un ministre du Trésor, par Mollien, 1780-1815 tome 1^{er}, page 213) : « Les produits des domaines couvrant à peine leurs dépenses... le commerce écrasé à la suite des réquisitions et des perceptions arbitraires... La Trésorerie n'ayant pour ressources que quelques recouvrements tardifs sur les domaines mal vendus et une contribution foncière si mal répartie, que celle qui frappait les domaines nationaux restant à vendre absorbait presque leur fermage,—le faux monnayage des assignats remplacé par l'émission de prétendues valeurs qui n'étaient pas plus propres à faire office de monnaie, puisqu'elles n'avaient pas de cours fixe,—les comptables et leurs caissiers mis partout à la discrétion d'un essaim de soi-disant banquiers,—une banqueroute solennelle de 2 milliards pour compléter ce système journalier de banqueroutes, qui datait de la première émission des assignats.—Plus de 600 millions de dépenses indispensables avec moins de 300 millions de recettes publiques. Enfin, un corps législatif qui était l'arbitre de la France, demandant sérieusement alors si la Trésorerie ne pouvait pas, pour sortir d'embarras, imiter les commerçants qui, avec un million de capital, font pour 10 millions d'affaires. »

A son entrée aux affaires, Gaudin constate que la caisse ne contient plus qu'167.000 fr., dont la plus grande partie provient d'une rentrée effectuée le jour même.

En 1800, dans l'espace de peu de mois, un plan de finances régulier pour la répartition et le recouvrement de l'impôt est établi. Le Consulat conserve le système de la dualité et un ministère spécial du Trésor est placé à côté du ministère des finances. Le ministre des finances doit préparer le budget, asseoir les impôts, les recouvrer. Le ministre du Trésor doit appliquer les recettes fournies par le ministre des finances aux dépenses et payer. Mais, en fait, le ministre des finances recouvre les impôts indirects, le ministre du Trésor les impôts directs. Cette dualité explique encore aujourd'hui la différence qui existe entre le mode de recouvrement des contributions directes et des contributions indirectes ¹.

Sous l'Empire, la création de la Banque de France, le rôle particulier assigné aux receveurs

1. En matière de contributions directes, on distingue le service de l'assiette, chargé de la confection et de la préparation des rôles, qui appartient à la direction générale des contributions directes, et le service du recouvrement, confié aux trésoriers payeurs généraux, receveurs particuliers, percepteurs, qui dépendent directement du Ministre des Finances. En matière de contributions indirectes, au contraire, ce sont les mêmes agents qui arrêtent le montant des droits et effectuent la perception.

généraux permettent à l'Etat de se procurer les ressources dont il a besoin. Une importante réforme est, de plus, réalisée dans le service de la trésorerie. Jusque-là, toutes les ressources de l'Etat avaient toujours été centralisées dans les caisses du Trésor ; il en résultait des déplacements d'argent inutiles et coûteux : pour les supprimer, le décret du 16 juillet 1806 remplace la centralisation matérielle des fonds par une simple centralisation dans les écritures ; il crée à cet effet la caisse de service, « dont l'objet, dit Mollien, était de ne laisser de fonds oisifs dans aucune caisse, d'approprier aux affaires publiques le système de compensation par lequel le commerce régularise les transmissions aux plus grandes distances ». Cette caisse, en ouvrant des comptes courants à tous les receveurs généraux, centralise dans ses écritures tous les faits de comptabilité ; et, selon l'expression de M. Dubois d'Estang, « le Trésor se trouve alors dans toutes les caisses des comptables, il est partout où il y a un recouvrement à faire, partout où il y a un paiement à opérer ¹. »

Avec la Restauration et le baron Louis, nous arrivons à l'organisation du Trésor, telle qu'elle subsiste encore aujourd'hui.

1. Dictionnaire d'économie politique, au mot *Comptabilité publique*.

On pouvait, jusqu'à cette époque, relever, au point de vue technique, trois vices principaux dans l'administration des finances.

D'abord, le défaut de concentration administrative : chaque service est séparé ; chaque direction générale forme un ensemble qui se suffit à lui-même, et n'a que des liens apparents avec le ministère central.

De ce premier défaut en résulte un second, le manque choquant d'uniformité dans les procédés de comptabilité, dans le contrôle administratif et judiciaire.

Enfin, les principaux agents de recettes, les fermiers généraux sous l'ancien régime et, plus tard, les receveurs généraux ont une situation exceptionnelle. Banquiers plutôt que fonctionnaires, ils procurent de l'argent au Trésor, mais prélèvent à leur profit de gros bénéfices.

« Ces trois défauts engendraient, dit M. Leroy-Beaulieu, une grande complication, une grande obscurité et une grande cherté dans l'administration des finances. »

« La Restauration eut le grand mérite, par des efforts incessants, de triompher de tous ces abus et de simplifier cette vieille machine en lui donnant un moteur unique, le ministère même des finances¹. »

1. LEROY-BEAULIEU. — *Science des finances*, tome II, page 131.

Après avoir supprimé la plupart des caisses spéciales, elle impose à tous les services et à tous les agents des méthodes identiques d'écritures, de tenue des livres, charge les inspecteurs des finances de vérifier les comptabilités, et étend sur tous les agents qui ont un manie-
ment de deniers publics le contrôle de la cour des comptes ; elle modifie enfin le rôle des rece-
veurs généraux.

L'administration du Trésor est alors répartie en cinq divisions :

- 1° La caisse centrale et de service ;
- 2° La division du mouvement des fonds ;
- 3° La division des crédits et ordonnances ;
- 4° La direction des dépenses ;
- 5° La division de la comptabilité générale des dépenses.

La Restauration obtint des résultats financiers dont aucune autre époque n'a donné l'exemple. « Le budget de l'Etat constitué, le contrôle sérieux et efficace des recettes et des dépenses publiques établi, l'acquittement prompt et régulier de ces dernières assuré, la bonne foi devenue la règle des contrats de l'Etat, le crédit public fondé, tel est le bilan financier de la Restauration ; et ce bilan, duquel ne sauraient être séparés les noms de trois ministres émi-
nents : MM. Louis, Roy et de Villèle, restera

pour elle un titre d'honneur incontestable¹. »

Depuis cette époque, l'administration du Trésor n'a subi que des modifications de détail, et le décret du 31 mai 1862 « portant règlement général sur la comptabilité publique », n'a guère innové.

Aujourd'hui, la direction du service de la trésorerie appartient au ministre des finances, et plus spécialement, à la direction du mouvement général des fonds qui « remplit en quelque sorte, dans notre système financier, dit M. Josat, au point de vue de la répartition des ressources du Trésor, l'office d'un pendule compensateur ».

D'autres auteurs, procédant aussi par comparaison, ont assimilé les fonctions de cette direction à celles du cœur humain : elle entretient et régularise la circulation du sang, c'est-à-dire de l'argent dans le corps de l'Etat. D'autres, enfin, font de ce service un banquier chargé de fournir de l'argent là où il en manque et de le conserver quand il est en excès.

La direction du mouvement des fonds a en réalité trois attributions principales :

1° Elle applique les recettes à acquitter les dépenses de l'Etat sur tous les points du territoire, dans les meilleures conditions possibles de mesure, de rapidité et d'économie. Elle est, pour

1. CALMON, *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, tome II, page 504.

remplir cette première mission, en relations constantes avec tous les agents chargés du recouvrement des fonds et du paiement des dépenses, c'est-à-dire, d'une part, avec les ministres ordonnateurs, et, d'autre part, avec les trésoriers payeurs généraux dans les départements et le caissier payeur central à Paris.

En ce qui concerne ses rapports avec les ministres, elle prépare la distribution mensuelle de fonds effectuée en vertu d'un décret qui prévoit les besoins de chaque ministère et s'engage à y faire face. Elle vise, de plus, les ordonnances ministérielles émises dans la limite des crédits législatifs et du décret de distribution mensuelle.

Avec les comptables, ses relations varient selon qu'il s'agit du caissier payeur central auquel elle envoie des instructions journalières ou des trésoriers payeurs généraux, dont la situation n'est réglée que tous les mois ¹.

1. Voici comment M. Josat s'exprime sur les relations de la direction du mouvement général des fonds avec la caisse centrale et les trésoriers payeurs généraux (*Le Ministère des Finances*, par JOSAT, page 391): « Chaque jour elle reçoit de la caisse centrale, à Paris, en même temps que le relevé des diverses opérations de la veille (recettes, paiements, émissions de bons, etc.) une situation des fonds qui sont tant à la caisse centrale du Trésor qu'à la Banque de France; à l'aide de ces documents, elle établit la prévision des recettes et des dépenses pour la journée même, à Paris, et elle avise aux mesures qu'il conviendrait de prescrire à la caisse centrale.

« En ce qui concerne les départements, la direction du mouve-

2° Elle doit faire face aux exigences de numéraire pouvant se produire inopinément sur un point quelconque du pays ou des colonies, et s'occuper des moyens de créer des ressources au delà des recettes courantes des budgets.

Non seulement un fonds de roulement peut être temporairement nécessaire pour permettre d'acquitter les dépenses en attendant la rentrée des impôts, mais souvent, en fin d'exercice, le total des recettes demeure inférieur au total des dépenses. De là des besoins d'argent auxquels le service de la trésorerie pourvoit par le moyen d'émissions de bons du Trésor, de recours aux divers éléments de la dette flottante, d'opérations de trésorerie. « La direction du mouvement général des fonds a seule pour mission de procéder à ces créations de ressources extraordinaires. Elle doit à la fois prévoir les besoins du Trésor et y pourvoir¹. »

ment général des fonds reçoit, tous les mois, de chaque trésorier payeur général un aperçu de ses ressources et de ses besoins pour le mois suivant, et elle indique à ces comptables supérieurs les dispositions qu'ils ont à prendre pour assurer le service du Trésor. Il peut se présenter pour eux deux cas différents : ou bien, leurs recettes excèdent leurs besoins ou bien, au contraire, les besoins excèdent les recettes. Dans le premier cas, les trésoriers payeurs généraux versent leur excédent à la succursale de la Banque de France... Si au contraire les dépenses excèdent les ressources, les trésoriers payeurs généraux se procurent des fonds auprès de la succursale de la Banque de France dans leur département. Dans ce cas, ils s'adressent à la direction du mouvement général des fonds, qui leur fait ouvrir par la Banque le crédit nécessaire et leur donne avis de ce crédit. »

1. *Le budget*, par R. STOURM, page 83.

Comment s'y prendra-t-elle ? « A cet effet, dit M. Josat, elle établit chaque mois, d'après les renseignements qu'elle se procure, une évaluation des recettes et des dépenses pour le mois suivant, et elle se rend compte si les recettes accrues du numéraire restant en caisse peuvent faire face aux dépenses. S'il y a des excédents considérables, elle arrête l'affluence des fonds en diminuant l'intérêt des bons du Trésor ou en usant de tel autre moyen dont elle peut disposer. Si, au contraire, les ressources réalisées ne sont pas suffisantes, elle prend l'initiative d'une proposition qu'elle soumet au ministre des finances, et qui soit de nature à faire entrer de l'argent dans les caisses du Trésor : par exemple, elle élève le taux d'intérêt des bons du Trésor.

La création de ressources en dehors de la voie ordinaire des impôts est une des parties les plus délicates de la tâche de ce service. Un ancien directeur, M. Gay, exposait ainsi devant la commission législative des chemins de fer les difficultés qu'il avait rencontrées en l'année 1883 : « La direction du mouvement des fonds doit, disait-il, pourvoir par des moyens financiers à sa disposition à l'insuffisance momentanée des

1. JOSAT, *op. cit.*, page 390.

recettes, de même qu'à la disponibilité de toutes les recettes sur tous les points où elle est nécessaire, et on s'est trouvé alors véritablement accablé sous le poids des dépenses auxquelles les recettes régulières et normales du budget ne permettaient pas de faire face. Le budget sur ressources extraordinaires ne vivait qu'au moyen de négociations faites au jour le jour aux guichets du Trésor. Je n'ai vu à aucune époque la direction du service de trésorerie aussi lourde et aussi difficile... Je suis convaincu que le service de trésorerie en 1883 a eu à faire face à quelque chose comme 650 ou 750 millions de ressources qu'il a dû prélever sur l'actif du Trésor, ou se procurer en dehors de ce que j'appellerai le gros bataillon, les troupes de ligne du budget, c'est-à-dire les recettes normales que donne la marche ordinaire des impôts ¹. »

3° Elle doit enfin surveiller et contrôler les institutions qui intéressent le crédit. Ici, le nombre et l'importance des sujets qu'il lui faut étudier et des intérêts dont elle a la sauvegarde et, par suite, des travaux qui lui incombent est tel qu'on se demande comment elle peut y suffire. Questions monétaires, questions de crédit, de banques et de changes, rela-

1. Séance du 23 février 1895.

tions avec les établissements de crédit, admission des valeurs à la cote, solution des crises, rapports de l'Etat avec les Compagnies de chemin de fer, surveillance des caisses d'épargne, de la Banque de France, du Crédit foncier, relations avec la Caisse des dépôts et consignations, connaissance de la situation des places étrangères, etc., etc. Sur tous ces points, la direction du mouvement des fonds est appelée, dès qu'un projet nouveau est présenté ou qu'un trouble quelconque éclate, à donner son avis et à préparer la solution.

En résumé, tout ce qui intéresse le service de la trésorerie proprement dit passe par les mains de la Direction du mouvement général des fonds.



PREMIÈRE PARTIE

Des Charges du Trésor

CHAPITRE I^{er}

RAPPORTS DU TRÉSOR AVEC LE BUDGET

Nous avons dit que le Trésor, caisse fictive, qui renferme toutes les ressources de l'Etat, est le banquier des budgets. Nous pouvons, en effet, supposer que cette caisse fictive est un établissement de banque qui fait les opérations ordinaires des banquiers, c'est-à-dire qui se charge du service de caisse pour le compte de ses clients et leur consent des avances au moyen de fonds qui lui sont fournis par ses déposants.

Cet établissement de banque a pour clients le budget. Le budget, en effet, est une personnalité morale qui représente l'ensemble des recettes et des dépenses d'une année ¹. Elle a ses revenus propres, recettes budgétaires, au moyen desquels elle fait face à ses dépenses, dépenses budgétaires. Les budgets, comme les personnes réelles, n'ont jamais qu'une existence

1. *Le Budget*, par René STOURM, page 4 : « Le budget de l'Etat se définit un acte contenant l'approbation préalable des recettes et des dépenses publiques, »

limitée. Ils disparaissent dès que leurs opérations sont définitivement liquidées. Mais, un budget mourant, un autre lui succède, qui est pour le Trésor un client semblable.

1° Client du Trésor, le budget charge ce dernier de son service de caisse. Mais « le budget annuel, aspirante sangsue, qui a sucé dès longtemps ce que le peuple sue », manque souvent de prudence dans la gestion de ses deniers. L'équilibre qu'on avait prévu entre les recettes et les dépenses se trouve rompu, et, en fin d'exercice, ce budget malheureux se solde en déficit. Pour couvrir ce déficit définitif, qu'on appelle découvert ¹, il s'adresse à son banquier en lui promettant, quand viendra une année meilleure, de lui léguer ses excédents de recettes, et celui-ci met à sa disposition les capitaux qu'on lui dépose ou qu'il emprunte, c'est-à-dire les capitaux de la dette flottante et des engagements du Trésor.

M. Léon Say a très bien analysé le rôle du Trésor et de la dette flottante en pareil cas ². « Le Trésor, dit-il, c'est le banquier de l'Etat, c'est un intendant qui sert son maître et qui doit

¹ *Le Budget*, par STOURM, page 272, note 2 : Les découverts du Trésor peuvent ainsi se définir : « Ils représentent le solde net de la dette des anciens budgets vis-à-vis du Trésor. »

² Discours prononcé à l'Assemblée nationale, le 24 décembre 1873.

le servir avec fidélité. Il encaisse pour le compte du budget les ressources que vous avez créées ; il dépense pour son compte les sommes que vous avez votées aux divers chapitres du budget, et, lorsque les dépenses vont un peu plus vite que les recettes, cet intendant fidèle, ce banquier comme il n'y en a pas beaucoup, avance les sommes nécessaires pour pourvoir aux nécessités de la dépense. Lorsque le budget vient à mourir, lorsqu'il entre en liquidation, il lui arrive quelquefois, malheureusement bien souvent, de n'avoir pas pu faire encaisser par son banquier, qui est le Trésor, une quantité de ressources suffisantes pour acquitter les dépenses qu'il lui avait demandé d'effectuer. C'est alors que, dans les écritures de ce banquier, le budget mourant est constitué débiteur pour rester éternellement débiteur. C'est un débiteur qui n'existe pas en fait, ce qui oblige le banquier, le Trésor, à passer ce solde débiteur, dans les comptes profits et pertes, du côté de la perte. Le compte des profits et pertes du Trésor, ce n'est pas autre chose que le compte des découverts. Mais, réciproquement, on peut se trouver en présence de créances également fictives ; ce sont des créances d'ordre qui n'appartiennent en réalité à personne : c'est le cas, lorsque le budget, au lieu d'être liquidé en découvert, est

liquidé en excédent. Il y a, dans cette circonstance, un compte créditeur à liquider et qui ne peut être liquidé que par une écriture au compte des profits et pertes, du côté des profits. Les découverts généraux se trouvent alors atténués. »

2° A supposer même qu'en fin d'exécution, les recettes et les dépenses d'un budget s'équilibrent ou même se soldent en excédent, ce budget a pu, à un moment, être gêné dans ses affaires. La marche des recettes et celle des dépenses sont, en effet, indépendantes l'une de l'autre: l'impôt peut rentrer moins vite que les dépenses ne doivent être acquittées. Sans doute, le ministre des finances n'autorise pas l'émission d'ordonnances de paiement ¹, s'il n'y a pas de fonds disponibles; mais l'Etat ne peut différer l'acquittement de ses dettes; il ne peut laisser les fonctionnaires sans traitement, l'armée sans solde, etc. Il lui faut donc un fonds de roulement pour subvenir provisoirement à ces déficits temporaires. Il demande au Trésor une avance qu'il s'engage à rembourser ultérieurement, et celui-ci

1. L'ordonnancement consiste dans la remise au créancier de l'Etat d'un titre de paiement confectionné par le ministre lui-même ou par ses délégués, appelés ordonnateurs secondaires. — Le titre est-il confectionné par le ministre, il y a ordonnance directe de paiement. — Dans l'autre cas, il y a ordonnance collective appelée ordonnance de délégation.

met à sa disposition des capitaux de la dette flottante.

Voici encore comment s'exprime à ce sujet M. Léon Say, dans le discours que nous avons déjà cité : « La dette flottante doit faire face au fonds de roulement du Trésor, si le Trésor a besoin de fonds de roulement, ce qui est une question peut-être plus douteuse aujourd'hui qu'elle ne l'était autrefois, par cette raison qu'avec l'augmentation considérable des dépenses, il y a plus de lenteurs dans les paiements. Les recettes se font au jour le jour, puisque ce sont en grande majorité des recettes produites par des impôts de consommation, tandis que les dépenses sont réglées avec certains retards provenant de formalités nécessaires. Je crois donc que le Trésor aura dans l'avenir moins besoin de ce fonds de roulement¹. »

1. L'expérience a justifié ces appréciations : les rentrées du Trésor devançant les paiements et les encaisses sont considérables, comme le prouve le compte courant du Trésor à la banque, compte qui présente toujours un solde créditeur au profit du Trésor.

CHAPITRE II

RAPPORTS DU TRÉSOR AVEC LES BUDGETS EXTRAORDINAIRES ET LES SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR.

Le Trésor, banquier des budgets, est aussi le banquier de certains services extrabudgétaires, appelés budgets extraordinaires et services spéciaux du Trésor.

Les budgets extraordinaires peuvent se définir de la façon suivante : « Ils pourvoient, en dehors des cadres du budget ordinaire, aux dépenses exceptionnelles de l'Etat. »

Il paraît légitime, à première vue, de faire une situation spéciale aux dépenses qui ne doivent pas se renouveler périodiquement, c'est-à-dire aux dépenses extraordinaires, de les ranger dans un budget distinct du budget ordinaire. Les générations futures, en effet, étant appelées, comme les générations présentes, à profiter de ces dépenses, il semble équitable de les faire

1. *Le Budget*, par R. STOURM, page 224.

participer à la charge « *ubi emolumentum, ibi onus* ». Or, le moyen de les y faire participer est de couvrir la dépense, non avec les ressources du budget ordinaire, c'est-à-dire avec l'impôt, mais avec des ressources exceptionnelles, c'est-à-dire avec l'emprunt.

Ces arguments spécieux ne sont pas décisifs. On peut contester d'abord que les générations futures doivent supporter le poids des fautes ou des libéralités des générations présentes. Il est en outre souvent délicat de préciser si une dépense est ordinaire ou extraordinaire. Les dépenses que l'on se plaît à dire exceptionnelles, réfection du matériel militaire par exemple, sont le plus souvent des dépenses normales, non pas annuelles, mais périodiques. Ainsi, il est évident que, pour suivre les progrès de la science, le matériel de guerre devra être refait au bout d'un certain laps de temps.

Cette difficulté de distinguer les dépenses extraordinaires des dépenses ordinaires a été exploitée par l'administration au préjudice de nos finances. Les recettes sont-elles insuffisantes, on fera passer, pour boucler le budget, une partie des dépenses ordinaires, alimentées par l'impôt, dans la catégorie des dépenses extraordinaires, alimentées par l'emprunt.

Le budget extraordinaire, en installant ainsi

l'emprunt au sein de nos finances, engendre fatalement les abus. C'est là son danger ¹, c'est aussi celui des services spéciaux.

A défaut de texte officiel, on peut définir ces services de la manière suivante : « Ils puisent directement au Trésor, en dehors des budgets, les ressources dont ils ont provisoirement besoin jusqu'à ce que leurs recettes équilibrent leurs dépenses ². »

Ces services, comme les budgets extraordinaires, ont été créés en réalité pour soulager le budget ordinaire. Celui-ci, alimenté par l'impôt, n'est jamais très largement pourvu. Le Trésor, au contraire, si le crédit de l'Etat est solide, peut toujours aisément se procurer des ressources par l'emprunt. De là une tentation très naturelle puisque les budgets sont pauvres et que le Trésor est riche, il semble commode de faire vivre certains services sur le Trésor en dehors des budgets.

Mais quels sont les services qui peuvent prétendre vivre sur le Trésor ? Seuls, d'après notre

1. Le budget des dépenses sur ressources extraordinaires constitue une des charges les plus lourdes qui pèsent sur l'état de nos finances, et dans l'impossibilité de le faire brusquement disparaître, nous nous sommes efforcés de le diminuer dans de fortes proportions. (Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général des recettes et des dépenses de l'exercice 1885, présenté par M. Tirard, (*J. O.* de 1884, Chambre, annexes, page 387.)

2. *Le Budget*, par R. STOURM, page 253.

définition, ceux dont les recettes futures doivent équilibrer les dépenses actuelles. Et cela semble normal. On ne doit, en effet, inscrire au budget, à titre de dépenses ou de recettes, que les dépenses ou les recettes définitives. Or ces services n'occupent ou tout au moins ne sont censés occuper qu'une situation provisoire; ils ne font que traverser notre situation budgétaire. Le Trésor n'entend leur faire que des avances remboursables dans un délai plus ou moins long¹. L'incorporation au budget de ces services est donc de nature à fausser les véritables résultats du budget, et à faire apparaître des déficits ou des excédents fictifs, suivant que le budget aura fait des avances à ces services ou qu'il aura reçu de l'argent d'eux.

De plus, s'ils sont inscrits au budget ordinaire, ils vont être alimentés par l'impôt. Or l'impôt perçu sur les contribuables leur est définitivement pris et ne leur sera jamais rendu. A quoi bon faire appel à l'impôt, recette définitive, puisque ces services n'ont besoin que d'avances temporaires ? Il leur suffit de trouver un banquier qui veuille bien leur prêter provisoirement des

1. Ce caractère transitoire des services spéciaux en vertu duquel ils sont destinés à rembourser au Trésor, dans un délai plus ou moins long, les fonds qu'ils ont absorbés, les différencie des budgets extraordinaires, et semble théoriquement les rendre plus rationnels.

fonds. Ils s'adresseront au Trésor, qui leur fournira, au fur et à mesure de leurs besoins, l'argent liquide en circulation dans les caisses de l'Etat, et ils rembourseront le Trésor quand ils effectueront leurs rentrées. S'ils ne le peuvent pas, le Trésor portera la perte qui en résultera pour lui à un compte spécial, compte des découverts, qui correspond au compte profits et pertes pour une maison de banque.

En théorie donc, ces services semblent se justifier plus aisément encore que les budgets extraordinaires; mais, ainsi que pour ces derniers, la pratique révèle à leur charge des inconvénients qui doivent les faire écarter, et que nous examinerons dans notre troisième partie.

Nous nous bornerons actuellement à citer un passage de l'exposé des motifs du budget de 1900¹ : « Le compte spécial constitue un véritable budget chevauchant à côté du budget général, et dont le solde seul, créditeur ou débiteur, affecte la fortune de l'Etat. Créés en vue de décrire d'une manière très apparente des opérations qui ne rentrent pas tout à fait dans le cadre des opérations normales du budget ordinaire, ces services spéciaux constituaient néan-

1. Séance du 4 juillet 1899. Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget de 1900, présenté par M. Caillaux, ministre des Finances. (*J. O.*, 1899, Chambre, annexe, tome II, p. 2129.)

moins autant de petits budgets distincts, dont le maintien ne s'imposait pas, du moment qu'ils étaient appelés à fonctionner pendant une période assez longue. Limités à quelques comptes, leur emploi se justifie aisément, mais il n'en est pas de même lorsque ce sont, en définitive, des opérations budgétaires qu'ils ont pour but de décrire.

Les comptes des services spéciaux sont les comptes fort dangereux dont l'usage est bien près de l'abus, et qui engagent l'Etat sur une pente singulièrement glissante. Aussi, cherchons-nous en ce moment même à en supprimer la plupart dont nous n'apercevons pas la raison d'être, et dont l'existence ne nous paraît avoir d'autre résultat que d'obscurcir notre comptabilité, alors que, dans un pays libre, avec un régime d'opinion, il faut que tout soit clair dans les comptes de l'Etat, il faut que le Parlement et le pays puissent lire les finances du pays. »

Nous allons successivement examiner :

I. — Les budgets extraordinaires.

II. — Les services spéciaux débiteurs.

III. — Les services spéciaux créditeurs.

SECTION I^{re}

Les budgets extraordinaires.

Les budgets extraordinaires n'ont plus, aujourd'hui du moins, qu'un intérêt historique; ils ont complètement disparu de nos finances depuis 1892.

Sous l'ancien régime et la Révolution, les « affaires extraordinaires » prédominent constamment; à cette époque d'ailleurs, les règles budgétaires n'ont pas encore d'existence.

Sous le Consulat et l'Empire, on trouve, à côté des comptes officiels, qui présentent une irréprochable unité, « un budget extraordinaire occulte gigantesque, manié par Napoléon personnellement ¹ ». C'est le domaine extraordinaire, alimenté par la victoire et la conquête.

L'envahisseur, en temps de guerre, cherche toujours à rejeter sur l'ennemi la plus lourde part des dépenses; il lève des contributions extraordinaires destinées à donner au soldat la faculté de payer ce qu'il prend chez l'habitant;

1. *Le Budget*, par R. STOURM, page 215.

et, si la conquête s'affermait, il percevait à son profit le produit des impôts réguliers, qui vient ainsi se joindre aux réquisitions et aux indemnités. Ces moyens, Napoléon, comme tout conquérant, les a employés; mais le caractère spécial du budget extraordinaire du premier Empire, dont l'origine date d'Austerlitz, c'est que les réquisitions, prises, indemnités, au lieu d'être utilisées immédiatement par les troupes ou versées au Trésor public, sont spécialisées, mises en réserve au profit d'une caisse particulière, le trésor de l'armée, plus tard désigné sous le nom de domaine extraordinaire.

La composition, l'administration et le but de ce domaine ne furent définitivement réglés que par le sénatus-consulte du 30 janvier 1810: « Le domaine extraordinaire, dit l'article 20, se compose des domaines et biens mobiliers et immobiliers que l'empereur, exerçant le droit de paix et de guerre, acquiert par des conquêtes et des traités, soit publics, soit secrets. Il a pour but de subvenir aux dépenses des armées, de récompenser les soldats et les grands services civils ou militaires rendus à l'Etat, d'élever des monuments, de faire des travaux publics, d'encourager les arts et d'ajouter à la splendeur de l'empire. » Napoléon disposait sans contrôle de ses ressources; il s'en réservait l'usage par décrets,

et même par simples décisions émanées de lui ; « il était dispensé d'en rendre compte » et déclarait irrévocable l'usage qu'il en faisait.

Cette centralisation des produits de la guerre dans une caisse particulière où l'empereur puisait selon son bon plaisir, a été vivement attaquée, et nous semble très critiquable ; mais, dit M. de la Rupelle, « des droits si absolus constituaient-ils une bizarrerie dans le système impérial, et le contrôle était-il conciliable avec la forme politique du gouvernement, à une époque où l'approbation du budget par le corps législatif était plutôt une formalité qu'une garantie ¹ ? »

La constitution de ce Trésor extraordinaire domine les finances du premier empire. S'il a engendré des abus, il a rendu de grands services, et Fontanes, y faisant allusion, disait un jour à la tribune du corps législatif : « Les peuples étrangers nous fournissent des subsides ; la guerre, qui épuise tout, a renouvelé nos finances et nos armées. »

Réuni par la loi du 15 mai 1818 au domaine de l'Etat, l'administration de l'enregistrement a été chargée de poursuivre le recouvrement des créances qui en dépendent, de percevoir les revenus et de mettre en vente les biens-fonds

1. *La guerre de 1796-1815*, par M. DE LA RUPELLE, (*Annales des sciences politiques*, année 1892.)

et maisons non affectés à des dotations. Le produit de ces recouvrements et de ces ventes fut versé à la Caisse des dépôts et consignations et employé à des achats de rentes inscrites au Grand-Livre.

La loi du 1^{er} janvier 1837 a décidé que les sommes recouvrées sur les créances, revenus et prix de vente des biens immeubles appartenant à l'ancien domaine extraordinaire seraient appliquées au budget général de l'Etat. L'administration de l'enregistrement a périodiquement rendu compte des opérations effectuées en exécution de ces dispositions. Ces opérations sont retracées dans les comptes de l'administration des finances, où elles figurent parmi les services spéciaux sous le titre « Ancien domaine extraordinaire ¹ ».

La Restauration, soucieuse de l'ordre financier, évita de recourir aux budgets extraordinaires, qui isolent leurs recettes et dépenses de celles du budget ordinaire et les totalisent à part. Lorsqu'elle eut à couvrir des dépenses exceptionnelles, par exemple à liquider l'arriéré du premier Empire, à payer les frais de la guerre

1. Le compte de 1905 porte que les créances recouvrées au cours de l'année 1905 s'élèvent à 1.529 fr. et les créances restant à recouvrer au 1^{er} janvier 1906 à 200.000 fr. Compte de l'administration des finances, 1905, page 686.

d'Espagne, de l'expédition d'Alger, elle inscrit ces dépenses au budget général, sauf à les placer dans une colonne à part : « Dépenses temporaires ou dépenses des services extraordinaires, » et toujours elle les fit totaliser avec celles du budget ordinaire.

Les véritables précédents des budgets extraordinaires remontent au gouvernement de juillet. La loi du 27 juin 1833 est un prélude déjà significatif. Cette loi, pour pourvoir aux dépenses des travaux publics à continuer et à entreprendre, recourt à un système de budgets annexes en disposant dans son article 14 : « Les fonds qui seront mis chaque année à la disposition du ministre du commerce et des travaux publics feront l'objet d'un budget spécial annexé au budget de ce ministère. » Ainsi, les crédits ouverts chaque année aux grands travaux publics par un article spécial de la loi de finances, ont un emplacement à part, sans que leur montant aille grossir les totaux du budget général.

Le budget annexe de 1833, toutefois, n'était pas un budget indépendant. Le législateur de la loi du 17 mai 1837 agit avec plus de franchise, et crée ouvertement un budget extraordinaire. « Il sera créé, dit l'art. 1^{er} de cette loi, *en dehors du budget de l'Etat*, un fonds extraordinaire destiné à l'exécution des travaux publics. » « Ce fonds

se composera, dit l'article 2, de fonds en rentes que le ministre des finances est autorisé à faire inscrire au Grand-Livre, jusqu'à concurrence des sommes nécessaires pour réaliser le capital des dépenses qui auront été autorisées. »

« On ne pouvait, certes, pas plus ouvertement délaissier l'unité budgétaire qu'en mettant, par une déclaration expresse, les opérations en vue hors le budget ordinaire et en chargeant le Grand-Livre de satisfaire discrétionnairement les besoins du budget naissant¹. »

En raison même de son caractère franchement extraordinaire, ce budget, dès son origine, fut très attaqué. Les rapports des commissions des Chambres l'accusaient de déranger l'ordre et la clarté dans les finances, et surtout de pousser à des dépenses sans limite et sans contrôle². Le gouvernement reconnut bientôt la justesse de ces critiques, et la loi du 6 juin 1840, portant règlement définitif du budget de 1837, le supprima par son article 1^{er}. » Le fonds extraordinaire créé par les articles 1 et 2 de la loi du 17 mai 1837

1. *Le Budget de la France*, par E. WORMS, page 195.

2. Ce n'est pas seulement comme contraire aux règles de la comptabilité que votre commission s'élève contre la loi du 17 mai 1837... elle s'effraie de cette absence de limites dans la fixation des dépenses. Elle s'inquiète de ne voir, à côté du vote des dépenses, aucune création sérieuse de voies et moyens. (Rapport de M. Gouin sur le budget de 1840, séance du 29 juin 1839.)

pour l'exécution des travaux publics et les crédits ouverts par les lois annuelles de finances ou par des lois spéciales, pour en acquitter la dépense, sont et demeurent réunis au budget ordinaire de l'Etat. » Cette même loi prononçait également la clôture des budgets annexes de la loi de 1833.

On ne renonçait pas d'ailleurs à recourir aux ressources et aux dépenses extraordinaires, on revenait seulement aux principes d'ordre suivis par la Restauration, c'est-à-dire qu'on inscrivit les dépenses extraordinaires dans le budget général, mais dans une 2^e section, « dépenses extraordinaires », et ces dépenses furent totalisées avec celles du budget général. Il y eut ainsi deux sections dans le budget des travaux publics, de la guerre et de la marine ¹.

Ce système ne fut pas modifié par la loi du 11 juin 1842, relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer. « Cette loi, dit M. Stourm, constitua si peu un budget extraordinaire qu'elle ne se donna même pas la peine d'attribuer des ressources correspondantes aux dépenses nouvelles dont elle traçait le programme. Pour faire face à l'exécution de ce programme, il fut ouvert

1. L'art. 5 de la loi du 23 juin 1841 dit en effet : « Les crédits ouverts pour les travaux extraordinaires... formeront l'objet d'une section distincte et d'une série spéciale de chapitres dans les budgets des ministères des Travaux publics, de la Guerre et de la Marine. »

seulement une suite de crédits supplémentaires acquittés au moyen des fonds de la dette flottante¹, ce qui devint, à la fin du règne de Louis-Philippe, la cause des plus graves embarras et fit que la dette flottante, surchargée, ne put traverser intacte la crise de la Révolution². »

L'unité budgétaire ainsi rétablie subsiste pendant les premières années du second Empire elle est même strictement observée, à ce point que les dépenses des guerres de Crimée et d'Italie sont insérées, bien qu'elles l'enflent démesurément, dans le budget général; mais les errements de la loi de 1837 devaient bientôt être repris; la loi du 2 juillet 1862 décide en effet : « Il sera créé en dehors du budget ordinaire de l'Etat un fonds affecté spécialement aux dépenses du budget extraordinaire. Ce fonds sera fixé chaque année par une loi qui autorisera en même temps les dépenses auxquelles il sera affecté. « Ces dépenses, disait le rapporteur de la loi de 1862 comprendront : les grands travaux publics les constructions nouvelles, les excédents temporaires de l'effectif militaire nécessités par la protection de nos intérêts extérieurs; en un mot

1. Loi du 11 juin 1842, art. 18 : « Il sera pourvu provisoirement, au moyen des ressources de la dette flottante, à la portion des dépenses autorisées par la présente loi, qui doivent demeurer à la charge de l'Etat. »

2. *Le Budget*, par R. STOURM, page 219.

tout ce qui répondant à des besoins momentanés et destinés à disparaître ne doit pas figurer parmi les charges permanentes. »

Ce budget, visant à dissimuler l'énormité des dépenses publiques, dura jusqu'à la guerre, il eût, si transparent que fût son mobile, de chauds partisans; et, en 1869, le ministre des finances, M. Magne, essayait encore de le défendre par des arguments théoriques : « En général, on ne prend pas assez garde aux différents rôles de l'Etat. En même temps qu'il est tenu de solder avec ses ressources ordinaires ses dépenses courantes..., en même temps il est propriétaire; il a un actif mobilier et immobilier qu'il est tenu, non seulement d'entretenir, mais de perfectionner dans l'intérêt de tous et de chacun. Lorsque l'Etat se procure une ressource par voie extraordinaire, par voie d'emprunts, et que cette ressource est appliquée à cette nature de dépenses, il ne fait qu'un placement, qu'une transformation de valeur; il augmente la fortune immobilière et mobilière de chacun.... Ainsi donc, on a raison de ne pas confondre ces deux natures de dépenses, les unes, qui sont fongibles, qui disparaissent, ne laissent à l'avenir ni charges, ni résultats; celles, au contraire, qui se consolident, qui s'incorporent au sol, qui augmentent la fortune de l'Etat¹. »

1. Corps législatif, 6 avril 1869,

Energiquement défendu, le budget extraordinaire créé en 1862 eut aussi d'irréductibles adversaires, tel M. Thiers, qui disait, le 3 juillet 1868, devant le corps législatif : « Nous savions tous, il y a vingt ou trente ans, notre situation; il n'y avait qu'à regarder la première page du budget pour connaître toutes les dépenses, même extraordinaires, et toutes les recettes... Depuis qu'on a divisé notre budget en plusieurs autres, il devient très difficile de s'y reconnaître. Une seule chose est sincère, utile et profitable, c'est d'avoir dans un seul tableau toutes les dépenses même extraordinaires de l'Etat, dans un seul autre, toutes les recettes; alors, on sait la situation ¹. »

Devenu chef de l'Etat, Thiers ne pouvait vouloir conserver une subdivision budgétaire qu'il avait combattue avec tant d'éclat sous l'Empire. Le 20 juin 1871, d'ailleurs, reprenant les griefs formulés par lui en qualité de député, il disait à l'Assemblée nationale : « Le secret des présentations budgétaires sous l'Empire, c'était de diviser le budget vrai — il n'y a de budget vrai que celui qui comprend toutes les dépenses de l'Etat — le secret de ces présentations, dis-je, c'était de diviser le budget en plu-

1. Corps législatif, 3 juillet 1868.

sieurs parties, de manière à rendre la totalisation difficile ou laborieuse, et de tromper ainsi le pays sur la réalité et l'étendue de la dépense qu'il doit faire. »

Le budget extraordinaire, si solennellement condamné, allait pourtant bientôt reparaître, sous une autre forme, à la faveur des événements douloureux qui suivirent la guerre. Les deux comptes de liquidation (1872 à 1875 et 1876 à 1878) sont en effet des budgets extraordinaires, isolés du budget général et faisant appel à des ressources exceptionnelles (prêts consentis au Trésor par la Banque de France, aliénation des rentes de la dotation de l'armée, émission de bons sexennaires, etc.) ; mais une seule pensée, à ce moment, devait guider le gouvernement : libérer le territoire et refaire le matériel militaire et naval, et il ne pouvait être question de discuter les moyens financiers. Aussi, ces deux comptes paraissent éminemment justifiés.

Il n'en est pas de même du « budget des dépenses sur ressources extraordinaires », créé à partir de l'exercice 1879 et comprenant, d'une part, les crédits destinés à achever les dépenses du compte de liquidation établi par l'Assemblée nationale et concernant la reconstitution de notre matériel militaire et naval, et, d'autre part, les crédits nécessaires à l'exécution du plan de

travaux publics connu sous le nom de plan Freycinet, et dont la dépense était évaluée à 6 milliards.

La création de ce budget donna lieu à d'importantes discussions à l'occasion d'abord de la loi du 11 juin 1878, qui créait la rente 3 % amortissable. c'est-à-dire l'instrument financier destiné à faire face aux grands travaux publics à entreprendre et voici comment M. Léon Say essayait de la justifier : « Nous rejetons, je le reconnais, sur l'avenir, une partie des charges de notre situation actuelle; mais, comme, en même temps que nous rejetons sur l'avenir une somme plus ou moins considérable de charges, nous donnons le pays d'instruments qui serviront à l'avenir, je crois que nous sommes, justifiés et que nous faisons une opération utile et conçue raisonnablement¹. »

Plus tard, le 13 décembre 1878, M. Léon Say s'exprimait ainsi : « Jamais on n'a pu avoir la prétention de faire supporter par un budget ordinaire les dépenses de premier établissement qui s'élèvent à plusieurs centaines de millions. »

D'ailleurs, si M. Léon Say a défendu le budget extraordinaire créé en 1878, il en a aussi compris

1. Séance du 28 mai 1878, rapportée dans les *Finances de la France* sous la 3^e République, par L. Say, page 379.

les abus possibles¹, et il est souvent revenu, dans ses discours sur la mesure nécessaire à garder dans les combinaisons de cet ordre.

Le budget extraordinaire, qui paraissait assez justifié² lors de sa création, s'écarta bientôt de son but principal, qui était de pourvoir aux nécessités des grands travaux publics ; il en vint à couvrir une partie des dépenses de chaque ministère. La rente 3 % amortissable, créée pour le doter, devenue depuis longtemps insuffisante, il dut s'alimenter à l'aide des ressources de trésorerie proprement dites : obligations tren-

1. Dans la séance du 19 décembre 1882, à l'occasion du budget de 1883, M. Léon Say s'exprimait ainsi au Sénat : « Les budgets ordinaires, au lieu de venir au secours du budget extraordinaire, se font, au contraire, secourir par lui. M. Lambert de Sainte-Croix l'a dit tout à l'heure, et cela est très vrai. Lorsque deux budgets, l'un ordinaire, l'autre extraordinaire, voyagent de compagnie, c'est toujours l'extraordinaire qui allège son compagnon. Nous le savions quand nous avons créé le budget extraordinaire, mais nous savions bien que ces inconvénients, qui se produisent toujours, peuvent être rectifiés de temps à autre. Ces budgets sont comme les horloges qu'on remonte tous les huit jours, il y a lieu de le remonter de temps en temps, de les remettre sur pied, de reconstituer sur des bases vraies les rapports qui doivent exister entre eux. »

2. Lorsque, après nos désastres, il fallut reconstituer notre matériel militaire, lorsque ensuite les progrès incessants de la science obligèrent à le renouveler et à le perfectionner, lorsque, soucieuse de donner au pays un outillage de nature à lui permettre de soutenir la concurrence industrielle et commerciale de l'étranger, la République commença un vaste programme de travaux publics..., il ne pouvait être question de demander aux ressources normales du budget les capitaux nécessaires pour la poursuite d'aussi vastes conceptions... On dut alors recourir aux budgets extraordinaires... » (*J. O. Chambre*, annexes, 1902, page 1502, rapport de M. Cocheri sur le projet du budget de 1895.)

tenaires, obligations à court terme, fonds de concours, ressources de la dette flottante ; il absorba , de plus, la plus grosse partie des excédents budgétaires de cette époque et de l'avance de 80 millions faite par la banque en 1878.

Les abus qu'il engendra devaient bientôt amener sa suppression, et, dès 1887, M. Sadi Carnot émit un vœu en faveur de sa disparition dans le plus bref délai possible.

En 1889, il fut limité aux dépenses de la guerre, et enfin supprimé par la loi du 26 décembre 1890, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1891¹. « Le fait fondamental du projet que nous vous proposons, disait M. Rouvier dans l'exposé des motifs, c'est de rétablir l'unité du budget. Le seul des budgets extraordinaires qui existât encore, le plus considérable de tous, il est vrai, rentre

1. Compte de l'administration des finances de 1891, page 366.
Voici comment s'est présentée la situation de ce budget en 1890 :

RECETTES

Produit de l'émission d'obligations du Trésor à court terme (émission de 1889).	36.894.414
Produit de l'emprunt de 500 millions, en rentes 3 %.	2.437.520
Produit de la conversion des rentes 3 % (loi du 24 décembre 1890).	103.713.458
Produit des fonds de concours.	3.343.781
Total.	146.389.174

DÉPENSES

Ministère de la Guerre.	146.389.174
---------------------------------	-------------

dans le budget ordinaire. Il n'est plus permis d'éluder cette réforme.» Ce budget a paru légitime tant qu'on a pu penser que les frais de reconstitution de nos forces militaires seraient momentanés; mais « dès qu'on acquiert la certitude de la permanence d'une dépense, ou bien dès qu'on se voit dans l'impossibilité de lui assigner tout au moins un terme précis, le devoir du gouvernement et des Chambres est tout tracé : à cette dépense qui apparaît clairement comme ordinaire, des recettes ordinaires doivent faire face : ce n'est pas à l'emprunt, c'est à l'impôt de la couvrir¹. »

Telle fut la fin du régime inauguré en 1878. Depuis lors, nous n'avons plus eu de budget extraordinaire proprement dit.

En 1898 pourtant, on tenta d'y revenir en ouvrant au ministère de la guerre un compte spécial pour le « perfectionnement du matériel d'armement et la réinstallation des services militaires² ».

1. Exposé des motifs du projet de budget de 1851. (Chambre, annexes, session ordinaire de 1850, page 287.)

2. Nous retrouverons ce compte avec les services spéciaux.

COMPTE GÉNÉRAL DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES RENDU POUR 1905

Pages 230 et 231

Ces services spéciaux débiteurs sont les suivants :

	SOLDE DÉBITEUR au 1 ^{er} janv. 1905 au 1 ^{er} janv. 1906
1. Avance au budget local de la Guadeloupe pour réparer les dégâts causés par le tremblement de terre du 29 avril 1897.	1.000.000 1.000.000
2. Avance au budget local de Mayotte pour réparer les dégâts causés par le cyclone des 27-28 février 1898.	500 000 500.000
3. Service local des colonies S/C de dépenses antérieures à 1893, à régulariser.	41.868 16 868
4. Prêts faits à l'industrie.	757.445 755.585
5. Avances aux compagnies de chemins de fer pour garanties d'intérêts	103.371.745 103 371.745
6. Liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires.	78.291.609 78.291.609
7. Taxe de fabrication de 80 centimes par hectolitre sur les alcools industriels, affectée au paiement de l'indemnité de 9 francs par hectolitre revenant aux dénaturateurs d'alcools destinés à l'éclairage, au chauffage et à la force motrice	2.184.267 2 598 039
8. Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation des services militaires.	198.339.807 198.046.334
9. Avances pour la construction du chemin de fer du Soudan.	25.080.924 22.756.924
10. Avances au gouvernement Crétois	1.000.000 1.000.000
11. Rachat des majorats et dotations. (Loi du 22 avril 1905)	9.877.463 9.877.463
TOTAUX.	410.567.639 418.214.271

SECTION II

Services spéciaux débiteurs.

Les services spéciaux débiteurs sont ceux qui demandent au Trésor des avances en s'engageant à le rembourser ultérieurement au moment où ils effectueront leurs rentrées de fonds.

Le compte général de l'administration des finances rendu en 1905 comprend 23 services spéciaux du Trésor dont onze sont des services spéciaux débiteurs¹.

Nous examinerons brièvement ces services :

I. « Les avances au budget local de la Guadeloupe pour réparer les dégâts causés par le tremblement de terre du 29 avril 1897, et « au budget local de Mayotte pour réparer les dégâts causés par le cyclone des 27-28 février 1898 », datent des lois du 15 juillet 1897, art. 2, et 5 avril 1898. Ces deux lois autorisent le ministre des finances à faire aux gouvernements de la Guadeloupe et de Mayotte, sur les fonds du Trésor, des avances remboursables sans intérêts, au moyen d'annuités.

1. Voir le tableau de la page précédente.

II. Le compte des dépenses faites avant le 1^{er} janvier 1893 pour le service local des colonies a été ouvert par l'arrêté ministériel du 6 août 1892. Il s'agit d'avances faites aux gouvernements de Madagascar et de Taïti, remboursables par annuités. Dès 1900, le gouvernement de Madagascar s'était entièrement libéré. La colonie de Taïti, qui a reçu une avance de 147.203 fr., ne doit plus que 16.868 fr.

III. Les prêts faits à l'industrie en vertu de la loi du 1^{re} août 1860, à la suite du traité de commerce, furent, dès l'origine, classés parmi les services spéciaux. Rien, semblait-il, de plus naturel puisque, comme l'indique le mot prêts, les 36.840.166 fr. avancés à l'industrie devaient un jour intégralement rentrer. Malheureusement, les rentrées ne se firent pas aussi exactement qu'on l'avait espéré, et, au 31 décembre 1886, 11.858.819 fr. manquaient encore à l'appel. Sur ce chiffre, la loi du 30 mars 1888 fit passer aux découverts du Trésor une somme de 9.716.878 fr. qu'elle considérait comme irrecevables, et ne conserva en service spécial que 2.141.941 fr., chiffre réduit en 1906 à 755.585 fr.

Cette opération regrettable montre bien le danger des services spéciaux basés sur cette idée que les dépenses primitives doivent être couvertes par des recettes futures équivalentes:

ils augmentent infailliblement les découverts du Trésor lorsque ces recettes futures ne se produisent pas.

IV Les avances aux Compagnies de chemins de fer pour garanties d'intérêts ont occupé, parmi les services spéciaux du Trésor, une place prépondérante. Ce sont elles qui ont motivé, de 1885 à 1893, l'ouverture au sein même de la loi de finances du titre intitulé : « Services spéciaux du Trésor. »

En France, c'est en 1842 qu'on voit se former pour la première fois de petites compagnies en vue de construire des lignes de chemins de fer. En 1848, elles sont écrasées. Dès 1849, quelques compagnies se reconstituent pour l'exploitation des grandes lignes, et, en 1856, elles réalisent déjà d'importants bénéfices.

Le gouvernement impérial décide d'étendre partout le bienfait des chemins de fer, et demande aux compagnies de construire de nouvelles lignes ; mais craignant que ces nouvelles lignes ne restent longtemps improductives, ces compagnies refusent d'entrer dans cette voie. Le gouvernement avait, dès lors, à choisir entre deux partis : ajourner la construction des nouvelles lignes ou venir en aide aux Compagnies. Il s'arrêta à ce dernier parti, et, dans ce but, imagina le système de la garantie d'intérêts qui paraissait

ne devoir pas engager le Trésor d'une façon trop considérable. Ils s'efforça d'associer la situation très bonne de l'ancien réseau à celle du nouveau, si bien que ce dernier reçut l'aide tout à la fois de l'ancien réseau et de l'Etat. Voici le système : L'Etat offre aux Compagnies de consolider leurs bénéfices *actuels* et de les leur réserver; mais il est convenu que ce qui sera produit en excédent du revenu réservé sera déversé sur le nouveau réseau pour en combler le déficit.

Le nouveau réseau est construit. Il devient bientôt insuffisant.

De 1874-1878, les budgets, qui sont prospères et laissent des excédents de recettes, permettent d'entreprendre la réalisation d'un vaste réseau connu sous le nom de plan Freycinet, c'est-à-dire la construction d'environ 3.000 kilomètres de chemins de fer.

Les Compagnies, inspirées par la prudence, hésitent à s'engager dans semblable entreprise. L'Etat tente de se passer de leur concours; il construit lui-même quelques lignes et les exploite fort mal. Obligé de nouveau de s'adresser aux Compagnies, il conclut avec elles les conventions de 1883.

Par ces conventions, l'Etat leur garantit un certain revenu, ainsi que l'intérêt et l'amortissement des obligations qu'elles émettront pour

couvrir les dépenses des lignes dont elles assument la construction.

La garantie de l'Etat est limitée à 4 % d'intérêt, et n'est accordée que pour une durée de 50 ans. Les versements de garantie ne constituent, d'ailleurs, que des avances dont les Compagnies doivent rembourser à l'Etat l'intégralité, avec intérêts simples à 4 %, soit au cours de leur concession, si l'augmentation de leur revenu net le permet, soit à l'expiration de la concession, en déduisant le montant des avances non remboursées du prix de rachat du matériel par l'Etat.

Jusqu'en 1885, les garanties d'intérêts ont été payées avec les ressources ordinaires du budget ; à partir de 1885, les budgets, devenus moins prospères, obligent à constituer le paiement de ces garanties en service spécial alimenté par des obligations sexennaires. L'article 14 de la loi du 8 août 1885 s'exprime ainsi :

« A partir de l'année 1886, il sera ouvert deux comptes spéciaux intitulés :

1° Avances aux Compagnies de chemins de fer français pour garantie d'intérêts ;

2° Avances aux Compagnies de chemins de fer algériens pour garantie d'intérêts, qui doivent présenter : en dépenses, le montant en capital et intérêts à 4 % des sommes avan-

cées par l'Etat, conformément aux conventions ratifiées par la loi du 20 novembre 1883 ; en recettes, les sommes remboursées par les Compagnies de chemins de fer, conformément aux mêmes conventions. »

Ces comptes paraissaient justifiés : puisque la dépense actuelle doit être un jour remboursée intégralement, pourquoi faire peser exclusivement sur les budgets courants cette charge dont la contre-partie en recettes enrichira les budgets à venir ? Ne vaut-il pas mieux éliminer ce service du budget, dont il fausse la situation, et demander au Trésor de l'alimenter provisoirement ?

Il est d'ailleurs équitable de faire participer les générations futures à des dépenses qui les intéressent comme les générations présentes. Le moyen de les y faire participer, c'est de couvrir ces dépenses, non avec les ressources ordinaires du budget, c'est-à-dire avec l'impôt, mais avec l'emprunt, qui pèsera, tant qu'il n'aura pas été remboursé, sur les générations futures.

Ce compte spécial, comme les autres, n'avait en réalité qu'un but : alléger les dépenses du budget pour permettre d'obtenir sur le papier un équilibre factice. « Il est permis de penser, dit un rapporteur, que les garanties ne seraient pas sorties du budget de 1886, si les recettes

ordinaires avaient suffi pour les payer. » Cela est si vrai que, dès que les excédents de recettes budgétaires l'ont permis, les garanties d'intérêts ont cessé d'être un compte spécial alimenté par la trésorerie; elles ont été réintégrées dans la loi de finances. Cette incorporation a été faite dans le budget de 1892, dans lequel on inscrivit à une section spéciale du budget des travaux publics, « Dépenses extraordinaires », un crédit de 53.200.000 fr. à prendre sur les ressources ordinaires pour faire face au service de la garantie d'intérêts. Un crédit analogue est inscrit tous les ans dans la loi de finances ¹.

D'ailleurs, si le service des garanties d'intérêts aux Compagnies de chemins de fer est alimenté par le budget, sans plus rien prélever sur les fonds du Trésor, il subsiste toujours parmi les comptes du Trésor, et il ne disparaîtra que lorsque le solde débiteur de 103.371.745 fr. qu'il présente actuellement aura été remboursé par les Compagnies.

V. — Deux des plus compromettants parmi

1. Nous verrons, en étudiant les obligations, qu'il n'a pas été possible de rester absolument fidèle à ce principe, et que les garanties d'intérêts, bien qu'elles ne cessent pas de faire partie du budget ordinaire, ont, depuis 1902, fait appel à des ressources exceptionnelles. La loi du 30 mars 1902, art. 38, autorise, en effet, le Ministre des Finances à émettre des obligations à court terme, applicables à la garantie d'intérêt pour un chiffre qui ne peut excéder 4.400.000 fr.

les services spéciaux furent ceux qui visaient les avances aux caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires.

La loi du 11 juillet 1868, en créant la caisse des chemins vicinaux a eu pour but de venir en aide aux départements et aux communes pour leur permettre de compléter leur réseau vicinal. La caisse était en effet chargée, sous la garantie de l'Etat, de faire des avances pendant dix ans, de 1869-1878, d'abord aux communes pour l'achèvement de leurs chemins vicinaux, et ensuite aux départements, qui, pour ce travail, se substituaient aux communes trop pauvres. La gestion en était confiée à la Caisse des dépôts et consignations, mais un bureau spécial restait chargé au ministère de l'intérieur de tout ce qui concernait la partie administrative des emprunts.

A côté de cette caisse était placée la caisse des lycées et des écoles, créée par la loi du 1^{er} juin 1878, fonctionnant dans des conditions analogues¹ et dont le but était de venir en aide aux départements et aux communes dans la construction ou l'acquisition de lycées ou collèges de garçons ou de filles, d'écoles primaires ou écoles normales primaires d'instituteurs et d'institutrices.

1. Ces deux caisses, quoique distinctes, ont fonctionné presque toujours parallèlement dans des conditions analogues au moyen de ressources similaires. (Rapport sur le budget de 1895, par M. Cochery, *J. O.*, 1894, Chambre, annexes, tome II, page 1537.)

D'après les lois de 1868 et 1878 ¹, les ressources qui devaient alimenter ces deux caisses étaient les fonds déposés par les communes et établissements publics au Trésor et à la Caisse des dépôts et consignations, et, en cas d'insuffisance, le produit de titres négociables portant intérêt, amortissables en trente ans.

Ces deux caisses puisaient en réalité directement à l'ensemble des ressources de la dette flottante. Voici ce que M. Léon Say dit de la caisse des chemins vicinaux, et on peut le dire aussi de la caisse des écoles : « Cette caisse n'a pas de dotation ; elle ne peut prendre l'argent dont elle a besoin que dans les coffres du Trésor. Et cet argent, elle le prend au débit d'un compte spécial... La dette flottante doit y faire face ². »

En 1885, l'accroissement excessif de la dette flottante émut le Parlement, qui créa des obligations remboursables portant intérêt à 4 %, représentatives des avances que feraient désor-

1. Loi du 11 juillet 1868, art. 8 : « La caisse des chemins vicinaux pourvoira à ses dépenses au moyen de la partie disponible des fonds déposés par les communes et établissements publics au Trésor et à la Caisse des dépôts et consignations. En cas de besoin, elle pourra être autorisée par décret à émettre des titres négociables portant intérêt, amortissables en 30 ans... »

Loi 1^{re} juin 1878, art. 8 : « La caisse des écoles pourvoira au paiement des subventions et avances qu'elle doit faire soit avec les fonds mis à sa disposition par le Trésor, soit avec le produit de titres émis dans les conditions de l'art. 8 de la loi du 11 juillet 1868.

2. Discours de M. Léon Say. Séance du 24 décembre 1873.

mais les caisses ¹. (Loi du 27 juillet 1885.)

En conséquence, deux comptes spéciaux furent ouverts, intitulés :

1° Subvention et avances allouées à partir de 1885, pour l'achèvement des chemins vicinaux et des établissements scolaires ;

2° Fonds affectés au paiement des intérêts et au remboursement des obligations émises pour l'achèvement des chemins vicinaux et les constructions scolaires.

Il importait de clôturer le plus tôt possible ces services dangereux², qui, en 1892, avaient

1. Rapport sur le budget de 1895, par M. Cochery, (*J.O.* 1894, Chambre, annexes, tome II, page 1537.) Sur la façon dont étaient alimentées les caisses des chemins vicinaux et des écoles : « Le capital des caisses était fourni par l'Etat, les subventions, bien entendu, à titre définitif, les avances moyennant le remboursement d'une annuité de 4 % (intérêt et amortissement compris) pendant 30 ans, annuité qui représentait seulement en réalité un intérêt de 1 1/4 %. Or les ressources normales faisaient défaut au Trésor pour fournir le capital ; il fallut le demander presque en totalité à des emprunts de diverses natures exigeant du Trésor un intérêt sensiblement plus élevé que le taux de 1 1/4. Donc l'Etat accordait aux Caisses une double subvention :

1° Une subvention apparente en capital ;

2° Une subvention dissimulée, mais bien réelle, résultant de la mise à la charge du Trésor de la différence entre le taux réel payé par lui et le taux d'intérêt remboursé par les emprunteurs... Cette double subvention grevait lourdement notre situation budgétaire.

2. *J.O.* 1894. Discours de M. Cochery, déjà cité, Chambres, annexes tome II, page 1537 : « La nécessité de clore et de liquider la caisse des chemins vicinaux et la caisse des écoles a été affirmée chaque année... Ces opérations constituaient une des combinaisons les plus compliquées et les plus obscures que l'on ait connues en matière financière.

Le rapporteur général de 1892, M. Godefroy Cavaignac, déclara

déjà absorbé près d'un milliard. C'est ce que fit la loi du 26 juillet 1893.

« A partir du 1^{er} janvier 1894, le ministre des finances est autorisé à ouvrir un compte unique sous la rubrique : « Liquidation des anciennes caisses de chemins vicinaux et de constructions scolaires », qui sera débité des avances faites par le Trésor restant à amortir, et crédité des sommes inscrites au budget pour leur remboursement.

Ce compte présente encore aujourd'hui un solde débiteur de 78.291.609 fr.

VI. — Le compte « Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation des services militaires », ouvert sans bruit par la loi du 17 février 1898, fait tache dans la politique des incorporations budgétaires suivie depuis 1892.

« Seront portés en recettes à ce compte, dit l'article 2 de la loi du 17 février 1898, jusqu'à ce qu'il en ait été autrement décidé par une loi, les produits d'aliénations d'immeubles militaires désaffectés ou de fortifications déclassées à partir de la promulgation de la présente

rait qu'elles étaient le monument le plus achevé qui pût servir de témoignage à la complexité et à la fidélité de notre comptabilité publique. Le rapporteur général de 1893, M. Poincaré, ajoutait que la complexité en est telle, qu'il est impossible de savoir si la fidélité en est toujours égale... Ces opérations constituaient un véritable budget distinct, échappant au contrôle du pouvoir législatif. » On voit que la liquidation de ces caisses s'imposait au premier chef.

loi, et spécialement le produit des aliénations de terrains provenant du déclassement des fronts ouest et nord de l'enceinte de Paris.

Y seront imputées en dépenses : à une première section, les dépenses du perfectionnement du matériel d'armement ;

A une deuxième section, les dépenses nécessitées par la réinstallation des services et les frais de construction de la nouvelle enceinte de Paris ;

A une troisième section, les intérêts des obligations émises¹, »

L'article 3 de la loi « autorise en effet le ministre des finances, pour subvenir provisoirement aux dépenses, à émettre des obligations du Trésor à court terme dont l'échéance ne pourra dépasser 6 ans, dans la limite des crédits qui lui seront ouverts chaque année².

1. Il a été émis des obligations sexennaires pour une somme de 197.620.000 fr.

2. Compte général de l'administration des finances rendu pour 1905, pages 584 et 585.

Pour l'année	1898	le crédit ouvert a été de.....	66.000.000
—	1899	—	83.167.214
—	1900	—	78.014.412
—	1901	—	13.919.779
—	1902	—	2.612.945
—	1903	—	1.797.648
—	1904	—	1.180.968
—	1905	—	917.706

Total des crédits ouverts. 247.610.676

Sur ce chiffre, 45.035.921 fr. de crédits ont été annulés.

Le net des crédits s'élève donc à 202.574.754 fr.

Les dépenses de ce compte se sont élevées, de 1898-1906, à 202.574,167 fr. ; les produits des aliénations de terrains et de reversement d'intérêts d'obligations à 4.527.932 fr. Le compte porte donc aujourd'hui un solde débiteur de 198.046.334 fr. ¹

Ce compte est en réalité un petit budget extraordinaire avec tous les inconvénients que comportent ce procédé et la méthode des services spéciaux. Le débit en grossit tous les jours, tandis que presque rien d'effectif n'entre à son crédit. Le gage principal de l'équilibre futur est, nous l'avons vu, la vente de terrains déclassés et des fortifications de Paris. Or, quand cette vente aura-t-elle lieu ? Quel prix produira-t-elle ? On peut aisément supposer que ce prix ne couvrira pas les dépenses, et dès lors, ce sera encore une somme considérable à ajouter aux découverts du Trésor.

En 1900, lorsqu'il s'est agi de la réorganisation

1. Ce compte, depuis 1901, ne comporte plus qu'une seule section : « Réinstallation des services militaires. » Les deux autres ont été closes par la loi du 30 décembre 1900, qui dispose, art. 7 : « A partir du 1^{er} janvier 1901, cesseront d'être imputés au débit du présent compte spécial :

- 1^o Les dépenses du perfectionnement du matériel d'armement ;
- 2^o Les intérêts des obligations émises en vertu de la loi du 17 février 1898. Toutefois, les sommes non employées au 31 décembre 1900 sur les crédits ouverts à cette date au titre de la 1^{re} section pourront être reportés en 1901 avec la même affectation.

de la flotte, la Chambre n'a pas voulu continuer ses errements, et c'est à l'aide de crédits inscrits annuellement au budget que cette réorganisation a lieu.

Lors de la discussion de ce projet de loi relatif à l'augmentation de la flotte, on proposa , en effet, d'ouvrir un compte spécial hors budget, et voici en quels termes M. Caillaux, alors ministre des finances, s'y opposa : « Les comptes spéciaux sont en réalité de petits budgets chevauchant à côté du budget général de l'Etat et — je prie la Chambre de retenir ce dernier point — soustraits au contrôle parlementaire. On les a institués jadis pour des opérations qui étaient très simples et n'impliquaient pas nécessairement le contrôle du Parlement. Tel est, par exemple, le compte spécial des cautionnements... Pour la première fois, je crois, la loi du 17 février 1898 a étendu ces comptes spéciaux à des opérations d'un tout autre ordre... Quelles ont été les conséquences de la loi du 17 février 1898 ? On comptait couvrir les dépenses nécessitées par la grande entreprise du renouvellement du matériel militaire au moyen de ressources à provenir de l'aliénation de divers immeubles militaires, et, jusqu'à la réalisation de ces recettes, on devait pourvoir aux dépenses par l'émission d'obligations du Trésor... Mais, si ces ressources existent

toujours, elles n'ont pas encore été réalisées, Nous avons dépensé, jusqu'à présent (1900), de 190 à 200 millions, et nous n'avons encaissé que 3 millions. La Commission du budget de 1900 disait avec raison qu'il fallait absolument et immédiatement mettre un terme à ce compte, qui tendait ainsi à reconstituer le budget extraordinaire de la guerre », et M. Caillaux concluait : « Il y a un fait hors de contestation, c'est que, toutes les fois que le contrôle du Parlement disparaît sur un ensemble de crédits, il se glisse inévitablement des abus de ce côté-là... Ces comptes, permettez-moi de le dire, sont de véritables caisses noires, sur lesquelles on impute les dépenses qu'on ne peut pas faire supporter par les crédits ordinaires. Il y a une seconde raison pour laquelle la Chambre doit s'opposer à l'institution d'un compte spécial (compte de réorganisation de la flotte), c'est que fatalement ce compte engendre le déficit et conduit à des emprunts déguisés¹. »

Citons enfin trois comptes de moindre importance :

Le compte ouvert par la loi du 1^{er} janvier 1902 qui vise la taxe de fabrication de 80 centimes par hectolitre sur les alcools d'industrie,

1. Discours de M. Caillaux, J. O. 1900, Chambre, *in extenso*, page 1710.

affectée au paiement de l'indemnité de 9 fr. par hectolitre, revenant aux dénaturateurs d'alcools destinés à l'éclairage, au chauffage et à la force motrice. Au crédit de ce compte est inscrit le produit de la taxe de 80 centimes et, au débit, les sommes payées aux dénaturateurs¹.

Le compte des avances pour la construction du chemin de fer du Soudan (Kayes au Niger), ouvert par la loi du 4 mars 1902, et enfin le compte des avances au gouvernement crétois, ouvert par la loi du 6 avril 1902.

SECTION III

Services spéciaux créditeurs.

Les services spéciaux créditeurs déposent au Trésor leurs fonds disponibles en attendant qu'ils en aient besoin pour payer leurs dépenses. Ils sont pour le Trésor une source de recettes provisoire.

S'ils compliquent notre situation budgétaire comme les services spéciaux débiteurs, ils ont cependant moins d'inconvénients qu'eux, en ce

¹ Ce compte porte un solde débiteur assez considérable (2.598.039 francs au 1^{er} janvier 1905). C'est dire que le produit de la taxe de 80 centimes est insuffisant pour faire face au paiement des indemnités. Aussi, un décret du 27 mars 1905 a relevé cette taxe, et l'a portée à 1 fr. 62 par hectolitre d'alcool pur.

COMPTE GÉNÉRAL DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES RENDU POUR 1905

Pages

Services spéciaux créditeurs

Désignation des Services

	SOLDE CRÉDITEUR	
	au 1 ^{er} janv. 1905	au 1 ^{er} janv. 1906
1. Capitaux de cautionnements en numéraire	248.929.815	244.270.057
2. Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public.	8 764.086	10.608.774
3. Produit de l'aliénation d'immeubles militaires affectés à divers travaux exécutés par les soins du ministre de la guerre	946.742	1.491.917
4. Produit de l'aliénation des terrains provenant des fortifications des places déclassées.	799.260	791.651
5. Contributions directes et taxes assimilées recouvrées pour le compte des départements et des communes.	21.488.725	22.066.405
6. Produit du prélèvement sur le pari mutuel en faveur de l'élevage	1.690.764	1.180.163
7. Fonds de concours pour l'exposition de 1900.	160.327	177.832
8. Avance de 40.000.000 faite au Trésor par la banque.	40.000.000	40.000.000
9. Redevances annuelles versées par la banque.	15.920.087	14.836.536
10. Produit de l'émission de rentes 3 0/0	47.195.159	35.613.262
11. Produit de l'émission d'obligations à court terme. (Loi de 1898.). . . .	197.620.000	197.620.000
12. — — — — — (Loi de 1903.).	107.301.238	107.301.238
Totaux.	690.815.500	675.937.830

sens qu'ils ne peuvent jamais entraîner aucune perte pour le Trésor. La plupart même sont parfaitement légitimes, et ne sont que des comptes d'ordre destinés à retracer certains faits de comptabilité. Le compte général de l'administration des finances rendu pour 1905 en contient douze, que nous passerons en revue.

I. — L'un des plus importants et des mieux justifiés est le compte « Capitaux de cautionnements en numéraire ».

Le cautionnement est de date ancienne. Autrefois, il est vrai, le cautionnement réel en numéraire était inconnu, et l'on se contentait d'exiger des comptables et des fonctionnaires chargés de l'administration des deniers publics une caution personnelle répondant sur tous ses biens de la fidélité de leur gestion.

Ce système défectueux fut aboli, et un arrêt du 30 avril 1758 supprima le cautionnement personnel, et le remplaça par un cautionnement réel en numéraire, en ordonnant « que tous les commis et receveurs des finances remettront à la caisse des fermes les sommes auxquelles ils seront taxés, pour tenir lieu de leur cautionnement. L'intérêt devait leur en être payé au denier 20, sans aucune retenue, et les sommes ainsi reçues pour la première fois sur les états arrêtés au conseil devaient être portées au trésor royal. »

Cette dernière prescription montre que l'arrêt du conseil du 30 avril 1758 avait pour objet de procurer au roi des ressources.

Les cautionnements, supprimés par la Convention¹, reparaissent avec le Consulat, et doivent être déposés dans la caisse d'amortissement, créée pour les recevoir². Ici encore, l'institution des cautionnements a pour but d'alimenter les caisses du Trésor, qui sont vides.

Depuis lors, le cautionnement en numéraire a été maintenu.

« Aucun titulaire d'un emploi de comptable de deniers publics ne peut être installé ni entrer en exercice qu'après avoir justifié, dans les formes et devant les autorités déterminées par les lois et règlements, de l'acte de sa nomination, de sa prestation de serment et de la *réalisation de son cautionnement*. » (Art. 20 du décret du 31 mai 1862.)

1. « La Révolution, en effet, a toujours considéré que « la nécessité de fournir un cautionnement entrave l'ambition des candidats et la liberté du choix des gouvernements capricieux ; en outre, les riches se procurent les cautionnements plus aisément que les pauvres, inégalité odieuse à la Révolution. « Comment voulez-vous qu'un vrai sans-culotte, s'écriait-on au club des Jacobins, en novembre 1793, puisse fournir un cautionnement. Il s'ensuit que les places de la trésorerie ne pourront être remplies que par les messieurs » et l'orateur ajoutait ces sinistres mots : « Le véritable cautionnement, c'est la guillotine. » (*Les origines du système financier actuel*, par René Stourm, *Revue de France*, novembre 1880, pages 138 et 139.)

2. Avant le Consulat, une loi du 15 germinal de l'an IV avait assujéti les receveurs des contributions directes des départements à un cautionnement en immeubles.

Le cautionnement, tel qu'il existe en France, peut se définir « une garantie réelle que sont tenus de fournir, en vertu de lois ou de décisions administratives, pour répondre de certaines fonctions ou de l'exécution de certains actes, ceux qui, en raison de ces fonctions ou de ces actes, encourent une responsabilité pécuniaire ¹ ».

En général, le montant des cautionnements varie suivant l'emploi du cautionné. Il est basé sur le chiffre des émoluments. La loi, d'ailleurs, en fixe le montant pour chaque profession.

La loi du 28 avril 1816 décidait que tous les comptables devraient acquitter leur cautionnement en espèces. C'était, nous l'avons vu, un expédient fiscal pour assurer des ressources à l'Etat.

Cette exigence a disparu avec la loi du 13 avril 1898, qui décide, dans son article 56, que « les comptables de deniers publics et les autres fonctionnaires assujettis à un cautionnement versé dans les caisses du Trésor sont admis à le constituer pour la totalité, soit en numéraire, soit en rentes sur l'Etat. La nature du cautionnement, une fois réalisé, ne peut être modifiée pendant la durée des fonctions du titulaire. Les titulaires de cautionnements en fonctions à l'époque de la

1. *Le cautionnement des fonctionnaires publics*, par Edouard Chapusat, page 4.

promulgation de la présente loi, seront admis à opter pour la transformation de leur cautionnement en numéraire en cautionnement en rentes. »

Des cautionnements sont exigés :

1° Des comptables et de divers agents non comptables, pour garantir la sûreté des deniers et des intérêts de l'Etat ;

2° Des officiers publics, pour répondre des faits de leur ministère.

Ils sont affectés, par premier privilège, à la garantie de la gestion, par second privilège, au remboursement des sommes empruntées par le comptable pour former son cautionnement.

Les cautionnements en numéraire, depuis 1816, sont versés au Trésor et inscrits à un compte spécial : « Capitaux de cautionnements en numéraire. »

Ce compte, au 1^{er} janvier 1906, présentait un solde créditeur de 244.270.047 fr. Ce chiffre représente bien le montant des cautionnements entrés dans les caisses du Trésor depuis l'année 1816, où fut liquidée la caisse d'amortissement. Mais, pour avoir le solde créditeur réel de ce compte, il faut déduire de ce montant les sommes absorbées par le budget général de l'Etat en 1814, qui s'élèvent à 152.975.907 fr. 62, et les sommes versées aux budgets de 1816 et 1820

à titre de ressources extraordinaires, qui s'élevaient à 65.122.000 fr. Au total donc, 218.097.907 fr. ont été prélevés sur ce compte et figurent aux découverts du Trésor ¹. Dès lors, pour avoir le solde créditeur vrai du compte « capitaux de cautionnements », il faut déduire du crédit qui y est inscrit la somme de 218.097.907 fr. Il en résulte que le solde créditeur, au 1^{er} janvier 1906, n'est que de 26.172.140 fr.

II. — « Les fonds de concours pour dépenses d'intérêt public » sont des fonds versés par les départements ou les particuliers pour concourir, avec ceux de l'Etat, à des dépenses d'intérêt public. Il y a des dépenses d'intérêt général qui profitent plus spécialement à certaines contrées ou à certains particuliers. L'Etat, dans ce cas, demande à ces contrées ou à ces personnes de lui venir en aide pour hâter les travaux dont elles sont appelées à bénéficier plus particulièrement.

D'après l'article 13 de la loi du 6 juin 1843, les fonds de concours étaient portés en recette aux produits divers du budget, et servaient à couvrir des crédits égaux ouverts aux ministres

1. La loi du 30 mars 1888, art. 26, dit en effet : « Le Ministre des Finances est autorisé à inscrire parmi les découverts du Trésor la somme de 218.097.907 fr., montant du solde débiteur du compte classé parmi les services spéciaux du Trésor sous le titre « Prélèvements effectués sur les fonds des capitaux de cautionnement au profit des budgets de 1814, 1816 et 1820 ».

intéressés par décret; mais, par la force même des choses, l'époque du versement de ces fonds et la date de l'ouverture du crédit ne coïncidaient pas, alors apparaissait un excédent de recette égal au montant des versements non encore convertis en crédits, faussant l'équilibre budgétaire. Ce système, en outre, rendait tout contrôle impossible. En effet, dans la préparation du budget, l'administration devait, pour n'en pas fausser les résultats, éliminer tous les versements qui n'avaient pas encore donné lieu à l'ouverture de crédits correspondants et les transférer à l'exercice suivant. Il devenait, dès lors, difficile, sinon impossible, de suivre ces fonds pour en vérifier l'emploi.

D'autre part, en clôture d'exercice, les fonds non absorbés par suite du retard ou de l'inexécution des travaux pour lesquels ils avaient été constitués, se trouvaient rejetés de budget en budget, formant ainsi une seule masse, et il était malaisé de s'assurer si l'emploi était bien conforme à l'affectation qui avait été assignée par les parties versantes. C'est pour obvier à ces inconvénients que l'arrêté du 6 juin 1863 prescrivit, au lieu de porter directement les fonds de concours aux produits divers du budget, de les centraliser à un compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor, intitulé « Fonds

de concours pour dépenses d'intérêt public ».

Les trésoriers payeurs généraux portent au crédit de ce compte les fonds de concours qu'ils ont encaissés avec l'indication de leur origine et de leur destination, et chaque mois en adressent un état à la direction générale de la comptabilité publique.

Dès lors, quand un ministre intéressé veut faire emploi de fonds de concours, il soumet au contre-seing du ministre des finances le décret d'ouverture de crédits en l'appuyant de récépissés justifiant, versement par versement, qu'une somme égale a été encaissée par les trésoriers généraux. Ces récépissés, rapprochés par la direction de la comptabilité publique des états des trésoriers généraux, qu'elle a entre les mains, lui permettent de s'assurer de l'exactitude des crédits à ouvrir et de la régularité de leur imputation. Le décret d'ouverture de crédit rendu, l'agent comptable des virements de compte débite le compte spécial d'une somme correspondant à ce crédit et en fait recette au budget, qui supporte la dépense ¹.

1. Lorsqu'une somme versée à titre de fonds de concours est restée 5 ans au compte spécial sans avoir donné lieu à ouverture de crédits correspondants (décision ministérielle du 11 juillet 1870), cette somme est transportée par virement aux produits divers du budget, et vient ainsi accroître les ressources générales de l'exercice courant. Ainsi le compte de 1905 porte qu'une recette de 28,835 fr., ayant plus de 5 ans de date au 31 décembre 1905, a été appliquée aux produits divers de l'exercice 1905.

Ce mode de comptabilité a l'avantage, d'abord de sauvegarder l'équilibre budgétaire, puisque, à aucun moment de sa période d'exécution, un exercice n'est doté de ressources supérieures aux crédits des fonds de concours *ouverts*, ensuite, de permettre un contrôle effectif. Sous le régime de la loi de 1843, en effet, nous avons vu que les crédits des fonds de concours étaient portés à l'exercice portant le millésime de l'année où avait été opéré le versement, et que, souvent non employés pendant cet exercice, ils formaient une masse reportée de budget en budget jusqu'au jour où se produisait la dépense.

Aujourd'hui, au contraire, grâce à la constitution du compte spécial, où sont en quelque sorte, avec désignation de leur provenance, immobilisés les fonds de concours jusqu'à leur emploi, on n'accorde l'ouverture de crédits qu'au moment où se produit la dépense, et si cette dépense est bien conforme à l'emploi assigné aux fonds lors du versement ¹.

1. Voici comment se répartissent entre les différents ministères les versements effectués pendant l'année 1905.

Finances.	300.381 fr.
Intérieur.	30.420
Guerre.	385.571
Marine.	200.000
Instruction publique.	293.769
Beaux-Arts.	207.572
Culte.	85.985

III. — L'avance de 40 millions faite au Trésor par la Banque de France et les redevances annuelles de la Banque de France forment deux autres comptes spéciaux. Nous verrons brièvement, avec ces deux comptes, dans son ensemble, la participation actuelle de la Banque aux moyens de trésorerie.

C'est avec le second Empire que la Banque de France commence à faire à l'Etat des avances permanentes. La première (60 millions, portant intérêt à 3 %) date de la loi du 9 juin 1857, qui prorogeait le privilège de la Banque jusqu'au 31 décembre 1897.

Cette loi, ratifiée par la convention du 10 juin 1857, stipulait qu'un compte courant serait désormais établi entre la Banque et le Trésor. « La création de ce compte eut pour résultat de faciliter singulièrement les mouvements de fonds sur le territoire, et d'éviter, dans une large mesure, les transports de numéraire, mais elle n'eut pas pour but de créer la Banque caissier de l'Etat ¹. »

Commerce, Industrie et Travail.	31.101
Colonies.	» »
Agriculture.	123.531
Travaux publics.	15.528.141
Postes, et télégraphes.	10.472
Total.	17.220.945 fr.

(Compte général de l'administration des finances 1905, page 553.)

1. *Eléments de la science des finances*, par Max BOUCARD et Gaston JEZE, 2^e édition, tome II, page 1213.

Le système de la Banque caissier de l'Etat n'était pas dans l'inten-

La seconde avance permanente (80 millions portant intérêt à 1 %) a été faite en vertu de la loi du 29 mars 1878 ¹.

Enfin, par la convention du 31 octobre 1896, approuvée par la loi du 17 novembre 1897 portant prorogation de son privilège jusqu'au 31 décembre 1920, la Banque de France s'est engagée à mettre à la disposition du Trésor public, indépendamment de l'avance de 140 millions résultant des lois de 1857 et 1878, une nouvelle avance de 40 millions, consentie pour la durée de son privilège, garantie par des bons du Trésor et ne portant pas intérêts. Cette avance a pour but

tion des financiers de l'époque. Dans un rapport à l'empereur, du 20 novembre 1865, sur la réunion des fonctions de receveur et de trésorier, M. Fould s'en défendait ainsi : « Dans le projet que je soumets à votre Majesté, il n'est pas fait appel au concours de la Banque de France. Il n'est jamais entré dans ma pensée de charger ce grand établissement de la perception des impôts ni du paiement des dépenses publiques. L'Etat doit se garder d'altérer le caractère d'indépendance qui appartient à la Banque de France. Il faudrait d'ailleurs qu'il s'adjoignît un personnel nouveau, et la dépense retomberait naturellement, sous une forme ou sous une autre, à la charge du Trésor. Le gouvernement n'y trouverait aucun avantage, et s'exposerait à n'être plus aussi maître de son service qu'en le faisant exécuter directement. » Quoi qu'il en soit, le compte courant créé par la loi de 1857 a eu pour conséquence de faire participer la Banque au service de la Trésorerie.

1. La première avance permanente (60 millions) a été absorbée par les comptes de liquidation de la guerre. La deuxième (80 millions), est allée alimenter, jusqu'à concurrence de 70.994.611 fr. 97, les budgets extraordinaires de 1881-1886. Le surplus, 5.388 fr. 03, fut appliqué par la loi du 15 février 1902 à des atténuations de découverts du Trésor.

de venir en aide aux caisses régionales de crédit agricole.

L'art. 6 de la même loi a supprimé les intérêts de 3 % et 1 % des deux avances antérieures.

Le montant des avances permanentes que la Banque a fait à l'Etat s'élève donc au total, à 180 millions.

Cette avance n'est pas un prêt véritable de 180 millions. Il faut, en effet, avec cette avance, combiner le compte courant du Trésor à la Banque.

D'après la loi de 1857, ce compte est crédité des fonds provenant des recettes dont les trésoriers payeurs généraux n'ont pas besoin pour effectuer les paiements, et qu'ils versent à la succursale de la Banque de leur département. Il est débité des sommes déboursées par la Banque, pour le compte de l'Etat.

Or ce compte courant est presque toujours créditeur. « Si l'on prend, dit M. Cochery en 1896, la moyenne du compte courant du Trésor à la Banque, on trouve qu'elle est de 210 millions. » Donc, ce compte a toujours été créditeur, puisque « la moyenne dépasse de 70 millions l'avance actuelle de 140 millions, et qu'elle aurait dépassé de 30 millions une avance de 180 millions ¹ ».

1. Exposé des motifs, 31 octobre 1896.

De la situation de ce compte, il résulte donc une créance du Trésor sur la Banque. Dès lors, ce n'est que dans les cas exceptionnels où le solde créditeur du compte courant tombe au-dessous de 180 millions, que le Trésor est réellement débiteur de la Banque. Cette dette de l'Etat vis à vis de la Banque portait autrefois intérêts. (Lois de 1857. et 1878.) Or la situation n'était pas égale pour le Trésor, car, lorsque le solde créditeur du Trésor, ce qui est le cas habituel, dépassait 180 millions, la Banque ne payait aucun intérêt à l'Etat ¹. Aussi, la loi de 1897 a supprimé l'intérêt sur toutes les avances.

L'avance de 40 millions, faite par la Banque en vertu de la loi de 1897 est inscrite à un compte spécial, qui a pour but de retracer les opérations de comptabilité relatives à l'emploi de cette avance. Au crédit du compte est inscrit le montant de l'avance, soit 40.000.000 fr. Au débit, on inscrira, au fur et à mesure que les besoins l'exigeront, les sommes attribuées à titre d'avances, sans intérêts, aux caisses régionales de crédit agricole mutuel constituées par la loi du 5 novembre 1894.

Un autre compte spécial intéresse encore la Banque de France: c'est celui qui retrace les rede-

1. Les statuts de la Banque lui interdisent en effet de servir un intérêt à ses déposants.

vances annuelles versées par la Banque à l'Etat. La Banque, en effet, en échange de l'octroi de son privilège, est astreinte à certains services ¹ et doit payer certaines redevances.

En quoi consistent ces redevances ? M. Lebon, rapporteur de la loi de 1897, nous le dit : » Le projet de renouvellement du privilège présenté en 1891 prévoyait une redevance fixe, et imposait à la Banque une contribution annuelle de 2 millions $\frac{1}{2}$. Le projet actuel (qui est devenu la loi du 17 novembre 1897) a substitué au principe de la redevance fixe celui d'une redevance variable, qui augmenterait automatiquement dans les années où le resserrement du crédit et le renchérissement de l'argent donneraient un prix tout particulier au privilège de l'émission... Il importe de faire observer que, pour la première fois, la Banque va payer une redevance en argent. Actuellement, en effet (1897), en dehors des impôts généraux qu'elle acquitte comme tout le monde, elle ne paie à l'Etat d'autre redevance que le droit de timbre sur les billets en circulation (964.470 fr. en 1895).

* « Par une redevance fixe, on a l'avantage de

1. Elle remplit l'office de banquier du Trésor à Paris et des trésoriers payeurs généraux dans les départements ; elle paie gratuitement les coupons de rentes au porteur, elle escompte les bons du Trésor à courte échéance et doit ouvrir, si le Ministre des Finances le lui demande, ses guichets à l'émission des rentes françaises.

ne s'immiscer en aucune façon dans les opérations de la Banque, mais on a l'inconvénient de ne tenir aucun compte de la situation que les événements lui font. Il est incontestable que la redevance proportionnelle sera préférable, à condition qu'il ne s'agisse pas d'un véritable partage des bénéfices, entraînant l'Etat à introduire son action dans l'administration intérieure de la Banque ¹. »

La loi de 1897 a donc établi une redevance proportionnelle, qui est égale au huitième du taux de l'escompte par le chiffre de la circulation productive, sans que cette redevance puisse être jamais inférieure à 2 millions ² ; et voici encore comment M. Lebon justifie cette redevance dans son rapport sur le projet de la loi de 1897 : « Grâce au patronage de l'Etat pendant près d'un

1. Rapport de M. Lebon, séance du 23 janvier 1897, (*J. O.* 1897, Chambre, annexes, tome 1^{er}, page 176.)

2. Cette redevance a toujours dépassé 2 millions. (Extrait du compte général de l'administration des finances, année 1904, page 584.)

En 1898 elle a été de	4.237.221 fr.
1899 — — — — —	4.129.409
1900 — — — — —	5.916.997
1901 — — — — —	4.609.478
1902 — — — — —	3.806.859
1903 — — — — —	4.071.876
1904 — — — — —	4.561.230

Total. 31.133.072 fr.

Sur cette somme, 15.212.985 fr. ont été prélevés pour avances aux caisses de crédit agricole ; le solde créditeur du compte ressort donc à 15.920.087 fr.

siècle, la Banque a une situation qui lui permet de consentir à son profit un sacrifice en argent, dont le caractère a été très heureusement marqué par l'auteur du projet de loi de 1891, M. Rouvier, lorsqu'il l'a défini « une patente supplémentaire. »

Cette redevance est inscrite à un compte spécial et doit servir, comme l'avance de 40 millions, à faire des avances sans intérêts aux caisses régionales de crédit agricole.

L'art. 12 de la loi de 1897 prévoit enfin une redevance éventuelle, au cas où l'escompte dépasserait 5 %. « L'art. 8 de la loi de 1897, en accordant à la Banque la faculté d'élever le taux de son escompte au-dessus du taux légal, y a mis pour condition, dit encore M. Lebon, que les bénéfices ainsi obtenus ne pourraient venir en accroissement des sommes distribuées aux actionnaires », mais devraient être partagés avec l'Etat. La disposition de l'art. 12 n'a eu, jusqu'ici, qu'une portée théorique.

Indépendamment des avances et redevances qui lui sont imposées, la Banque de France est souvent venue offrir d'elle-même son concours à l'Etat dans les moments difficiles et l'on peut affirmer qu'elle a rendu d'importants services au pays.

En 1870, la Banque de France, après les

terribles désastres de la guerre, a compris son devoir. Elle a mis à la disposition du Trésor public près d'un milliard et demi¹, et son gouverneur écrivait en 1871 au ministre des finances : « En présence de la situation si profondément exceptionnelle du pays, nous ne sommes plus libres de rester dans les conditions de proportion et de mesure qui doivent, en temps normal, caractériser l'administration de la Banque de France. Nous devons accepter, et nous l'avons fait

1 TABLEAU des avances librement consenties par la Banque de France à l'Etat après 1870. (*Bulletin de statistique et législation comparée, mai 1880, page 333.*)

TRAITÉS qui ont ratifié les avances	DATE DES AVANCES	MONTANT DES AVANCES
22 janvier 1870....	18 juillet 1870....	50.000.000
	18 août 1870.....	50.000.000
	24 septembre 1870	75.000.000
	5 décembre 1870.	200.000.000
15 avril 1871.....	11 janvier 1870...	400.000.000
	13 mars 1871.....	50.000.000
	30 mars 1871.....	90.000.000
	15 avril 1871.....	75.000.000
3 juillet 1871.....	»	150.000.000
	»	50.000.000
	»	30.000.000
	»	210.000.000
3 janvier 1872....		40.000.000
Total.....		1.490.000.000

résolument, les conséquences irrésistibles de cette situation. Nous devons songer moins aux difficultés et aux embarras de l'avenir qu'au salut de l'Etat et à la solidarité qui unit si étroitement le sort de la Banque aux destinées du pays. »

Aussi, l'on peut dire que, répondant pleinement à la pensée de son fondateur, la Banque a été un précieux auxiliaire du Trésor. Les témoignages abondent sur ce point. Nous mentionnerons celui de M. Thiers bien placé à cause de sa longue carrière politique pour apprécier l'œuvre de la banque. Il l'a vue en 1830, soutenant le crédit public ébranlé par la Révolution de Juillet. en 1840, il défend, comme président du conseil, le projet de prorogation de son privilège, et, en 1871, après les désastres de la guerre, il lui rend cette justice : « La Banque, si j'ose dire, a contribué par son dévouement à sauver le pays. La France n'a vécu que des secours de la Banque. Après que l'emprunt fait par M. Magne eut été soldé et dévoré par la guerre, après que l'emprunt contracté en Angleterre eut été également dévoré, nous n'avons vécu, je le répète, que des secours de la Banque de France... Eh bien, nous devons le dire, nous n'avons que des actions de grâces à rendre à la Banque. Elle était, comme tout le pays, sous la

dépendance de la nécessité, et dans son dévouement, il faut le reconnaître, il y avait sa part du sentiment qui nous animait tous : elle n'était plus la Banque, elle était un corps de citoyens qui se seraient considérés comme criminels, s'ils avaient refusé au pays les ressources indispensables pour le faire vivre. »

IV. — Citons encore d'autres services spéciaux qui retracent, à titre de comptes d'ordre, divers faits de comptabilité et se justifient très bien, tels sont :

1° Les comptes du produit de l'aliénation d'immeubles militaires affectés à divers travaux exécutés par les soins du ministère de la guerre, et des terrains provenant des fortifications déclassées ;

2° Le compte des contributions directes et taxes assimilées recouvrées pour le compte des départements et des communes, ouvert depuis la suppression du budget sur ressources spéciales, c'est-à-dire depuis la loi du 18 juillet 1892, et qui retrace dans les écritures les opérations de recouvrement faites par les agents de l'Etat pour le compte des départements et des communes ;

3° Le compte du produit du prélèvement fait sur le pari mutuel en faveur de l'élevage, qui date de la loi du 2 juin 1891.

Cette loi, qui régleme le fonctionnement des courses de chevaux, permet aux sociétés de courses, « en vertu d'une autorisation spéciale et toujours révocable du ministre de l'agriculture, et moyennant un prélèvement en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage, d'organiser le pari mutuel sur leurs champs de courses exclusivement. » (Article 5 de la loi.)

En exécution de ces dispositions, le décret du 7 juillet 1891 prescrit qu'il sera prélevé sur les sommes versées au pari mutuel de chaque hippodrome :

1° 2 % en faveur des œuvres locales de bienfaisance ;

2° 1 % en faveur de l'élevage, et que ce dernier prélèvement au profit de l'élevage sera inscrit à un compte spécial intitulé : « Produit du prélèvement fait sur le pari mutuel en faveur de l'élevage ». Les fonds inscrits à ce compte sont rattachés au budget du ministère de l'agriculture dans la forme usitée en matière de fonds de concours.

Depuis 1896, le décret de 1891 est applicable à l'Algérie ; mais les fonds recueillis en Algérie, au lieu d'être rattachés au budget du ministère de l'agriculture, le sont au budget du ministère de la guerre pour être exclusivement employés à l'achat d'étalons de choix, ou en encou-

ragements donnés à la production chevaline ;

5° Le produit des fonds de concours pour l'exposition universelle de 1900, etc., etc.

Les services spéciaux créditeurs étant, comme nous l'avons dit, une source de recettes pour le Trésor, nous sommes conduits à l'étude de l'ensemble des ressources de trésorerie.



DEUXIÈME PARTIE

Des ressources du Trésor

Après avoir vu les rapports du Trésor, d'une part, avec le budget ordinaire et d'autre part, avec les budgets extraordinaires et les services spéciaux, nous pouvons résumer ses charges en disant qu'il doit :

1° Procurer un fonds de roulement provisoire au budget ordinaire, aux budgets extraordinaires et aux services spéciaux débiteurs ;

2° Prendre à sa charge les découverts du Trésor qui proviennent, d'une part, des déficits budgétaires et, d'autre part, des sommes avancées à divers services extrabudgétaires et définitivement irrécouvrables.

Pour faire face à ces charges, le Trésor dispose en outre des excédents budgétaires et de l'argent des services spéciaux créditeurs, sur lesquels nous ne revenons pas, de ressources

d'emprunts qui constituent les engagements du Trésor et la dette flottante.

Ces fonds d'emprunt sont des éléments constitutifs de la dette publique. Ces mots « dette publique », pris dans leur acception large, expriment l'ensemble des engagements financiers de l'Etat. C'est en ce sens qu'ils sont employés chaque année par la loi de finances. A l'état A annexé au budget des dépenses, au titre du ministère des finances, figure cette rubrique :

1^{re} Partie, dette publique. Et cette partie est divisée en trois sections :

I^{re} Section. — Dette consolidée. — Cette expression est réservée à la dette perpétuelle, c'est-à-dire aux rentes 3 %.

II^e Section. — La dette remboursable à terme ou par annuités qui comprend les rentes 3 % amortissables, les obligations à court terme, les annuités à diverses sociétés, compagnies ou corporations, et les intérêts de la dette flottante.

III^e Section. — La dette viagère, composée de créances qui doivent prendre fin avec l'existence des bénéficiaires et dont les principales sont les pensions civiles et militaires.

Cette classification nous paraît très incomplète et la II^e Section, « dette remboursable », nous semble devoir être subdivisée en trois parties :

1° Les rentes 3 % amortissables, qui figurent au Grand-Livre de la dette publique ¹ ;

2° Les obligations et les annuités, qui n'y figurent pas ;

3° La dette flottante ¹, qui, comme les obligations et les annuités, n'est pas inscrite au Grand-Livre, mais qui doit être rangée dans une catégorie à part, à cause des éléments spéciaux dont elle se compose et des fonctions spéciales qu'elle a à remplir ².

1. Quoique rangée dans les comptes de l'administration des finances avec les obligations et les annuités, nous n'étudierons pas ici la rente 3 % amortissable, parce que, à cause de son long délai de remboursement, elle se rapproche de la dette perpétuelle.

2. Rossi, *Cours d'économie politique*, 15^e leçon, tome IV, a très bien caractérisé la dette flottante en la distinguant de la dette consolidée : « Lorsque, dans un Etat bien organisé, le gouvernement contracte un emprunt, les titres en sont inscrits sur ce qu'on appelle le Grand-Livre de la dette publique, c'est-à-dire sur les registres de l'Etat. Le public connaît ainsi, à 1 fr. près, le montant de la dette publique. Il sait qu'il n'est au pouvoir d'aucune administration de l'augmenter et que si une nouvelle émission devait avoir lieu, elle ne pourrait se faire qu'en vertu d'une loi. La dette publique est donc un fait connu, constaté. . . . C'est là ce qu'on appelle la dette consolidée, et par là on veut dire dette régulièrement inscrite sur les registres de l'Etat, connue, déterminée, inaltérable, si ce n'est en vertu d'une loi. Mais, lorsqu'un Etat est vaste et que, par conséquent, ses dépenses sont considérables, le maniement des deniers publics et leur distribution selon les besoins devient une opération très compliquée. Il est bien difficile que le Trésor ait toujours dans ses coffres juste la quantité de fonds nécessaire pour le service de chaque jour dans chaque localité ; on ne peut guère espérer que les revenus et les dépenses se combinent de manière qu'il n'y ait jamais un moment d'arrêt, de stagnation, d'embarras. Il se peut très bien que, le gouvernement ayant à dépenser 2 millions à Bayonne, ces 2 millions se trouvent, par exemple, à Marseille. Eh bien, il s'agit de faire coordonner les dépenses avec les recettes dans des localités si

diverses. De même, les dépenses gouvernementales ne sont pas fixes. Il peut aussi arriver telles circonstances qui fassent que les rentrées ne soient pas aussi abondantes qu'à l'ordinaire, ou du moins ne s'effectuent pas aussi promptement. Pour toutes ces causes, on comprend qu'il peut être nécessaire au Trésor public d'avoir recours à un crédit temporaire. Il peut avoir besoin de trouver 2, 3, 4, 5, 10, 15 millions momentanément. Eh bien, il ne fait pas pour cela un véritable emprunt; il demande aux capitalistes de lui prêter momentanément certains fonds. Il se fait emprunteur au mois en émettant des billets comme une maison de banque. » Billets qu'on appelle bons du Trésor. « Ces bons du Trésor, ces promesses, ces billets portant intérêt, qui ne sont pas inscrits au Grand-Livre, qui sont vendus sur la place à des détenteurs d'argent, qui les paient en retenant comme escompte l'intérêt de leur argent, forment ce qu'on appelle la dette flottante... La loi ne fixe pas le montant de la dette flottante, puisque ce montant en est tantôt plus, tantôt moins élevé; elle lui assigne un maximum. »

CHAPITRE I^{er}

DES ENGAGEMENTS DU TRÉSOR

Il se produit quelquefois des dépenses accidentelles et extraordinaires que les ressources normales de l'Etat sont insuffisantes à couvrir. Dans ce cas, l'Etat est obligé d'emprunter, mais il hésite quelquefois à faire un emprunt définitif perpétuel. Ce mode d'emprunt est sans doute avantageux, puisque l'Etat ne sera pas obligé au remboursement, et que, s'il veut rembourser, il pourra choisir un moment favorable; mais il est dangereux à cause de l'encouragement qu'il donne à ne pas éteindre la dette. Aussi a-t-on eu l'idée de faire des emprunts remboursables à des époques déterminées assez rapprochées. Tel est le but des obligations et des annuités ¹.

1. La dette formée par les obligations et les annuités, dit M. Cail-
laux, «comprend une série d'emprunts contractés par l'Etat à diverses
dates et pour divers motifs, et qui s'amortissent par des rembourse-
ments ou par le jeu des annuités. Sans doute, on pourrait souhaiter
que ces emprunts fussent en moins grand nombre, et que l'on n'ait
pas fait appel au crédit sous mille formes différentes, pourvu à des
besoins temporaires à l'aide de procédés très ingénieux, trop ingé-

SECTION I

Des obligations du Trésor

Les obligations sont des titres de la dette qui ont une échéance fixe, au maximum de 30 ans. L'Etat en paie l'intérêt chaque année, et doit en rembourser le capital au jour de l'échéance, et par là, les obligations diffèrent des rentes 3 % amortissables, qui s'éteignent graduellement tous les ans.

Les obligations à échéance fixe sont le système d'emprunt qui se rapproche le plus des modes usités entre particuliers. Elles ont cet avantage que la dette se trouve éteinte d'elle-même le jour de l'échéance. Mais cette extinction n'est souvent qu'apparente. Le remboursement, en effet, n'a pas lieu la plupart du temps avec les ressources ordinaires du budget, mais avec des

nieux peut-être. Il est permis de regretter que l'Etat français ait eu recours à des intermédiaires au lieu de s'adresser directement au public, qu'il ait parfois traité avec des collectivités, communes, établissements publics, compagnies de chemins de fer, qui lui ont procuré des fonds aux conditions de leur crédit, alors qu'il aurait pu emprunter au grand jour et, par suite, à meilleur compte. Fort heureusement, pendant ces dernières années, et particulièrement en 1898, le gouvernement est parvenu à dégager l'Etat d'une partie de ces emprunts disparates et onéreux en remboursant le capital qui restait dû. (*J. O.*, Chambre, annexe, tome II, page 2128, exposé des motifs du budget de 1900, par M. Caillaux.)

fonds que l'Etat se procure en contractant un nouvel emprunt, et, à ce point de vue, les obligations du Trésor se rapprochent de la dette perpétuelle.

Un autre inconvénient des obligations provient de ce que leur échéance peut tomber à un moment où l'Etat est gêné. Dans la rente amortissable, au contraire, on a simplement à mettre de côté tous les ans une petite somme. Par contre, le remboursement de cette rente est échelonné sur une trop longue durée, et si, par hasard, un budget laisse un excédent considérable, l'Etat ne pourra pas profiter de cette aubaine pour opérer un grand remboursement.

C'est pour remédier à ces inconvénients des obligations à échéance fixe et de la rente amortissable que l'on a créé des titres mixtes dont l'époque du remboursement comprend une période pendant laquelle l'Etat a le droit de rembourser, et au bout de laquelle le remboursement total doit être accompli. Les bons connus en France sous le nom de cinq-dix, émis à la fin de l'Empire à 5 %, en vertu de la loi du 20 juillet 1870, et ceux beaucoup plus connus en Amérique sous le nom de cinq-vingt sont dans ce cas. Ces expressions signifient que le gouvernement français peut opérer le remboursement de ces bons 5 ans après leur émission, et qu'il doit l'avoir effectué

10 ans après. De même pour le gouvernement américain.

Les obligations du Trésor sont des titres qui ne conviennent pas aux simples particuliers qui cherchent des placements à longue échéance ; ils sont, au contraire, précieux pour les grands établissements de banque ; aussi, le Trésor les négocie en général de gré à gré aux grandes sociétés de crédit.

Les obligations du Trésor peuvent se diviser en obligations à long et à court terme.

Les obligations à long terme ayant de 15-30 ans de durée ont aujourd'hui disparu. Les premières ont été créées pour faciliter l'extension du réseau de chemins de fer. Sous le second Empire, les Compagnies concessionnaires de lignes de chemins de fer avaient fait des emprunts considérables sous forme d'obligations remboursables à 500 fr. et rapportant un intérêt de 15 fr. Le succès qu'avait obtenu ce mode d'emprunt le fit adopter par l'Etat pour rembourser les sommes qu'il devait aux Compagnies, ou se procurer de l'argent pour les travaux qu'il voulait exécuter lui-même.

Il y a eu quatre émissions distinctes d'obligations à 30 ans.

La première, dont le but était d'effectuer le paiement des subventions promises pour la

construction des lignes concédées aux Compagnies, a été autorisée par la loi du 22 juin 1857. En conformité de cette loi, un décret fut rendu le 22 décembre 1858, qui autorisa le ministre des finances à convertir la dette de l'Etat envers les Compagnies de chemins de fer en 400.000 obligations au porteur, négociables, rapportant un intérêt de 20 fr. et remboursables, par voie de tirage au sort, à 500 fr. en 30 ans, d'où leur nom d'obligations trentenaires.

De nouvelles obligations trentenaires furent émises en conformité de la loi du 29 juin 1861 pour pourvoir aux dépenses des lignes non concédées. Cette émission, qui eut lieu par souscription publique, obtint le plus vif succès.

Une troisième émission fut faite en vertu de la loi du 29 décembre 1876 et du décret du 12 juin 1877, qui « autorisent le ministre des finances à faire face aux engagements pris par l'Etat envers les Compagnies de chemins de fer (jusqu'à concurrence de 14.660.682 fr. en 1877) au moyen d'obligations amortissables par voie de tirages semestriels, dans une période qui n'excédera pas l'année 1907. Il sera pourvu dans les mêmes conditions, à l'acquittement des engagements de même nature pris par l'Etat pour les années 1878 et suivantes. »

Enfin, l'art. 8 de la même loi autorise le minis-

tre des finances « à émettre des obligations de même nature pour faire face aux travaux de construction que le ministre des travaux publics entreprendra par voie d'adjudication ».

Toutes les obligations créées par la loi de 1876 ont été converties en rentes 3 % amortissables, par les lois du 16 juillet 1878 et du 26 décembre 1890.

Une quatrième et dernière émission d'obligations trentenaires destinées à pourvoir aux subventions et avances qui, en 1885, restaient à payer aux caisses des chemins vicinaux et des écoles¹, a été permise par des lois de 1879 et 1885. Ces obligations ont été remboursées en 1890.

Les obligations à court terme sont celles qui sont remboursables au plus tard dans les quinze ans qui suivent leur émission. Il n'y en a jamais eu que deux types :

Les obligations quinzénaires, créées par la loi du 29 décembre 1873 pour faire face au paiement des garanties d'intérêts aux Compagnies de chemins de fer, au milieu des embarras qui suivirent la guerre de 1870. Ces obligations à 15 ans d'échéance ont été converties en obligations

1. Nous avons vu ces obligations avec les caisses des chemins vicinaux et des écoles.

trentenaires par la loi du 29 décembre 1876, puis en rentes 3 % amortissables.

2° Les obligations remboursables au plus tard dans le délai de six ans, d'où leur nom d'obligations sexennaires. Vraies valeurs du Trésor, émises par les lois annuelles de finances pour faire face au second compte de liquidation de la guerre, elles ont servi plus tard à alimenter le budget extraordinaire de la guerre, incorporé au budget ordinaire en 1891. Créées par la loi du 11 juin 1878, elles ont été livrées à 500 fr., rapportant un intérêt de 20 fr., payable le 1^{er} mars et le 1^{er} septembre.

A partir de 1886, le service des garanties d'intérêt aux compagnies de chemins de fer a été, nous l'avons vu, constitué en service spécial, alimenté par ces obligations. Incorporé au budget ordinaire de 1892, il dut dès lors puiser aux recettes ordinaires. Toutefois, il n'a pas été possible de rester absolument fidèle à ce principe, et on a continué à émettre des obligations sexennaires pour le paiement des garanties d'intérêt. Il y en a encore en circulation pour une somme de 44.000.000 de francs, dont l'émission a été autorisée par la loi du 30 mars 1902.

En outre, des obligations sexennaires ont été affectées :

1° Pour une somme de 197.620.000 fr. au

compte « Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation des services militaires » (loi du 17 février 1898.)

2° Pour une somme de 52.410.000 fr., aux remboursements de cautionnements (loi du 12 juillet 1902.)

3° Pour 107.557.500 fr. à l'insuffisance des exercices 1901 et 1902. (Loi du 26 février 1903.)

Les obligations sexennaires ¹ en circulation

1. Voici le relevé des lois, avec la désignation du ministère créé et le montant de l'allocation, qui ont autorisé l'émission d'obligations sexennaires. (*Historique de la rente et des valeurs du Trésor*, par J. M. FACHAN, p. 222.)

Loi	24 décembre	1875.	Guerre.	150.000.000
	23 août	1876.	—	201.877.000
	28 décembre	1876.	Marine.	13.500.000
	26 juin	1877	—	17.472.000
	5 juillet	1877.	Guerre.	209.181.808
	6 avril	1878.	Marine.	27.402.000
	9 avril	1878.	Guerre.	120.000.000
	9 avril	1884.	Divers ministères.	48.679.555
	22 mars	1885	—	194.718.218
	8 août	1885.	Travaux publics.	63.000.000
	26 février	1887 (art. 12).	Divers ministères.	171.409.400
		(art. 18 et 19).	Trav. publics.	104.000.000
Loi	30 mars	1888.	Travaux publics.	85.000.000
	29 décembre	1888	—	75.000.000
	26 décembre	1890	—	58.000.000
	25 juillet	1894	—	» » »
	17 février	1898.	Guerre.	» » »
	13 avril	1898.	Finances.	» » »
	13 avril	1900	—	» » »
	12 juillet	1902	—	» » »
	26 février	1903	—	» » »

La loi du 25 juillet 1894 et les suivantes n'ont pas fixé le montant de l'allocation.

représentent donc une somme totale de 401.587.500 fr.

Ces obligations, malgré le court délai de leur remboursement constituent une dette permanente, car on les renouvelle presque toujours lorsqu'elles arrivent à échéance², ce qui permet de vivre, en dehors du budget, sur des ressources d'emprunt. C'est ainsi que l'art. 75 de la loi de finances de 1906 autorise le ministre des finances à pourvoir au remboursement des obligations à court terme échéant en 1906, au moyen d'une émission au mieux des intérêts du Trésor d'obligations de même nature dont l'échéance ne pourra pas dépasser 1912.

Mais, ce qui est plus grave, c'est que la loi de budget de 1906, non seulement ne diminue pas le nombre des obligations sexennaires en circulation, mais au contraire l'augmente. C'est ce qui résulte de l'art. 22, ainsi conçu : « Le ministre des finances est autorisé à émettre en 1906, au mieux des intérêts du Trésor et jusqu'à concurrence d'un capital de 57.000.000 de francs des obligations à court terme dont l'échéance ne pourra pas dépasser 1912. Le montant de

1. Toutefois, à la fin de 1890, les obligations sexennaires s'élevant au chiffre énorme de 1.137.962.800 fr., la loi du 24 décembre 1890 a ordonné d'en opérer la consolidation jusqu'à concurrence de 694.962.800 fr.

cette émission sera inscrit parmi les ressources exceptionnelles du budget de 1906 ¹. »

Le capital représenté par les obligations sexennaires en circulation se trouve donc élevé à 458.587.500 fr., et il est à craindre qu'il ne subisse encore une forte augmentation en 1907.

Des obligations du Trésor, on peut rapprocher d'autres valeurs émises par le ministère de l'intérieur, portant l'attache du Trésor et qui peuvent être considérées comme valeurs du Trésor ; ce sont les bons de liquidation émis à la suite des événements de 1870 et 1871 par les lois du 15 avril 1873 et du 20 mars 1874, en vue d'indemniser les départements, les communes et les particuliers des dommages qu'ils avaient éprouvés pendant la guerre. La loi du 28 juillet 1874 accorda de pareilles indemnités aux particuliers dont les propriétés avaient été détruites par le génie militaire. Pour ne pas trop charger le budget, on répartit ces indemnités sur plusieurs années et on remit aux intéressés des bons de 500 fr. portant intérêt à 5 % et remboursables au pair en 25 ans, à partir de 1875. La ville de Paris a également émis des bons de liquidation dans les mêmes circonstances et pour les mêmes raisons.

1. *J. O.* du 18 avril 1906, page 2498.

SECTION II

Des annuités

Par les obligations, le Trésor fait des avances à divers services, qui le remboursent au moyen d'annuités. Par les annuités, au contraire, le Trésor rembourse les sommes que divers services lui ont avancées. Obligations, annuités, sont donc les deux phases contraires d'une même opération.

« On appelle annuité une série de paiements périodiques, constants ou variables et comprenant, outre l'intérêt d'un capital, une somme destinée à reconstituer le capital en un temps donné. De là cette heureuse comparaison qui a été faite de l'annuité à une sorte de billet à échéance dans la valeur duquel se trouve compris l'intérêt stipulé. La reconstitution graduelle du capital au moyen d'annuités, c'est l'amortissement, et, confondant la cause avec l'effet, on nomme aussi amortissement la portion de l'annuité qui excède l'intérêt du capital restant dû ¹. »

Les annuités terminables ressemblent à la rente amortissable en ce qu'elles ne durent

1. Dictionnaire des finances de L. Say, au mot *Annuités*.

qu'un certain nombre d'années ; elles en diffèrent en ce qu'elles s'éteignent automatiquement sans avoir été remboursées.

Dans ce mode d'emprunt, inauguré en Angleterre, où il a pris un grand développement, l'Etat crée des titres à intérêt fixe et d'une durée déterminée. En Angleterre, cette durée est de 99 ans, au bout desquels le titre est éteint sans que l'on puisse réclamer le capital ; mais l'intérêt est plus élevé que celui des rentes perpétuelles, et la restitution du capital s'effectue ainsi par le paiement de chaque coupon. L'annuité terminable est, en somme, un placement à fonds perdu. Ce procédé des annuités n'est usité en France que pour les dettes occultes de l'Etat vis-à-vis des Compagnies de chemin de fer, des villes, de la Caisse des dépôts et consignations, etc.

Parmi les annuités à la charge de l'Etat ¹, l'une

1. Annulés inscrites au budget de 1906,	
1. Annuité aux Compagnies de chemins de fer pour garanties d'intérêts de 1871 et 1872.	2.482.303 fr.
2. Annuité à la Compagnie du chemin de fer de l'Est (Loi 17 juin 1873.)	20.500.000
3. Annuité à la Compagnie du chemin de fer d'Orléans pour les lignes échangées entre elle et l'Etat.	2.348.000
4. Remboursement de la dette du Trésor vis-à-vis de la Caisse des dépôts et consignations.	49.035.250
5. Annuité pour construction destinée au service de l'intendance.	24.250
6. Redevance annuelle envers l'Espagne pour	

des plus importantes est celle qui a trait au remboursement de la dette du Trésor vis à vis de la Caisse des dépôts et consignations.

La Caisse des dépôts et consignations a, en effet, fait de nombreuses avances au Trésor :

1° En 1870, le gouvernement, réfugié à Tours, isolé de Paris et, par suite, privé des grandes maisons de banque dont le siège était à Paris, dut, pour obtenir de l'argent, s'adresser à l'étranger. Par traité du 24 octobre 1870, la maison Morgan et Compagnie, de Londres, consentit à souscrire ferme un emprunt de 250 millions, représenté par 500.000 obligations au porteur de 500 fr., portant un intérêt de 6 % et remboursable en 34 ans par voie de tirage au sort. Cet emprunt produisit au Trésor 202.024.770 fr., c'est-à-dire 404 fr. par obligation.

La loi du 31 mai 1875, relative à la conversion et au remboursement de l'emprunt Morgan, et qui avait pour but d'en prolonger la période

droit de dépaissance sur les deux versants de la frontière des Pyrénées.	16.500
7. Rachat de concessions de canaux. (Lois 28 juillet et 1 ^{er} août 1860 et 20 mai 1863.).	222.454
8. Annuités aux Compagnies de chemins de fer.	41.915.469
9. Annuité à la Compagnie de chemins de fer P. L. M. (Loi 18 février 1898.).	2.546.000
10. Arrérages de cartelles appartenant à des établissements ecclésiastiques de la Savoie et du comté de Nice.	42.023
(J. O. du 18 avril 1906, page 2504.)	

d'amortissement et de combiner avec la conversion le versement d'une soulte destinée à procurer des fonds au Trésor, autorisa « le ministre des finances à se faire céder par la Caisse des dépôts et consignations (compte d'emploi des fonds des caisses d'épargne) une somme de 14.541.780 fr. de rentes 3 % pour la remettre aux porteurs de l'emprunt Morgan, moyennant le versement d'une soulte ». Elle décida en même temps « qu'une annuité de 17.300.000 fr. serait inscrite au budget de 1876 et aux budgets suivants, pendant 39 ans, pour servir l'intérêt à 4 % et l'amortissement du capital représenté par la rente de 14.541.780 fr., et que cette annuité serait payée en termes semestriels et représentée par des obligations du Trésor ». (Art. 1 et 2 de la loi du 31 mai 1875.)

Ce remboursement d'un emprunt au moyen de rentes comprises dans le compte d'emploi des fonds des caisses d'épargne parut être une atteinte portée à la propriété de ces caisses ¹.

1. M. Mathieu Dodet essaya de justifier la loi en ces termes « Les rentes achetées par la Caisse des dépôts et consignations dit-il, appartiennent au Trésor public, bien qu'elles aient été payées avec les fonds des caisses d'épargne, attendu que l'acquisition en a été faite pour le compte de l'Etat, qui est débiteur des intérêts et du capital des sommes reçues. Il supporte les pertes comme il profiterait des bénéfices qui résulteraient de l'emploi des fonds. Le Ministre des Finances a donc le droit de disposer de ces rentes et de les remplacer par d'autres valeurs, ou de décider que le prix en sera porté à l'actif du compte

2° La loi du 18 août 1881, accordant des suppléments de pensions aux anciens militaires et marins et à leurs veuves, autorisa le ministre des finances à servir ces suppléments au moyen d'avances qu'il pouvait demander à la Caisse des dépôts et consignations, et décida que, pour récupérer ces fonds, cette caisse recevrait une annuité de 9.325.000 fr.

3° Enfin, diverses avances ont été faites à l'Etat par la Caisse des dépôts et consignations pour la liquidation des caisses vicinales et scolaires (loi du 26 juillet 1893), pour les expéditions de Madagascar et du Siam (lois du 7 décembre 1896, 28 décembre 1895 et 8 janvier 1897), pour le rachat du canal du Midi (loi du 27 novembre 1897).

En vertu de la loi de finances du 30 mars 1902, il a été fait masse de tous les capitaux dus encore à la Caisse des dépôts et consignations. Ces capitaux ont été estimés à une somme de 785.565.019 fr. 84. En paiement, il a été attribué

courant. Les déposants ni les caisses d'épargne ne peuvent en éprouver aucun préjudice, attendu qu'ils n'ont aucun gage spécial sur ces valeurs. Les achats et les ventes de titres sont des actes d'administration intérieure qui ne les concernent pas. La Caisse des dépôts et consignations est également désintéressée puisqu'elle administre les sommes dont il s'agit pour le compte et aux risques et périls du Trésor public. (Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif au remboursement de l'emprunt Morgan. (J. O., 13 juin 1875, page 4258.)

à la Caisse des obligations amortissables et remboursables au moyen de 44 demi-annuités, dont la première a été à l'échéance du 15 mai 1902 et dont la dernière sera à celle du 16 novembre 1923. (Art. 41, loi 30 mars 1902.)

En 1902, 1903 et 1904, le Trésor en a amorti pour une somme de 79.165.019 fr. 84, de sorte que la dette du Trésor vis-à-vis de la Caisse des dépôts ne s'élevait plus, au 1^{er} janvier 1905, qu'à 706.400.000 fr.

En dehors de cette importante annuité, nous citerons encore :

1° L'annuité à la Compagnie du chemin de fer de l'Est, qui représente les 325.000.000 de francs défalqués de l'indemnité de guerre pour l'abandon des droits de la Compagnie sur les lignes des territoires cédés à l'Allemagne. Cette annuité s'éteindra en 1954, c'est-à-dire en même temps que la concession.

2° Les annuités payées aux Compagnies après la guerre de 1870, qui représentent le montant des obligations que les Compagnies ont émises pour se couvrir de la garantie due par l'Etat, que celui-ci n'avait pu payer.

Les sommes inscrites au budget pour le service de cette annuité sont réparties entre les Compagnies de l'Est, d'Orléans, du Midi et de Lyon, qui doivent les recevoir respectivement

jusqu'en 1954, 1956, 1957, 1958, dates d'expiration de leurs concessions. La Compagnie de l'Ouest a été payée en numéraire.

3° Lorsque l'Etat concède à une Compagnie une ligne nouvelle à construire, il lui accorde en général une subvention, et, au lieu de fournir cette subvention en numéraire, il autorise la Compagnie à faire un emprunt dont il la couvre par une série d'annuités.

Ces annuités que l'Etat paye aux Compagnies pour subventions, avances et travaux de dédoublement des voies sont imputées, si elles se rapportent à des travaux en cours d'exécution, sur les crédits du budget des travaux publics ; si elles se rapportent à des travaux terminés, sur les crédits du budget du ministère des finances.

4° Citons encore les annuités affectées au rachat de concessions de canaux, qui ont pour origine le rachat par l'Etat des droits des concessionnaires des canaux d'Orléans et du Loing. Par deux édits de 1679 et 1719, la concession de ces deux canaux avait été faite aux princes de la famille d'Orléans, qui en restèrent propriétaires jusqu'en 1791, époque à laquelle la nation les confisqua. Survint l'Empire, qui les réunit au domaine extraordinaire, et décida que les droits de propriété représentés par ces canaux forme-

raient 14.000 actions de 10.000 fr. chacune. (Décret du 16 mars 1810.)

A la chute du 1^{er} Empire, 1.220 de ces actions avaient été aliénées ou affectées à des dotations. Les 180 qui restaient furent, en exécution de la loi du 5 décembre 1814, restituées à la famille d'Orléans, à laquelle devaient également faire retour les actions affectées à des dotations qui viendraient à s'éteindre.

Le décret du 22 janvier 1852 a attribué au domaine de l'Etat celles de ces actions qui étaient la propriété du roi Louis-Philippe. Enfin, la loi du 12 août 1860 a prescrit le rachat de ces canaux pour cause d'utilité publique, et la loi du 20 mai 1863, suivie du décret du 12 mars 1864, a déterminé les conditions de ce rachat. Une somme de 16.000 fr. fut affectée à ce rachat. Les actions créées par le premier Empire, représentatives des droits de propriété sur les canaux étant au nombre de 1.400, chacune avait droit à un quatorzè-centième de 16 millicns. En conséquence, toute action libre, c'est-à-dire possédée à titre privé soit par la famille d'Orléans, soit par un tiers auquel elle aurait été cédée, devait recevoir pendant 30 ans une annuité de 660 fr. 91, représentant l'intérêt et l'amortissement à 4 % de la valeur de l'action. Toute action affectée à une dotation donnait droit à un intérêt de 571 fr.

42, payable par trimestre jusqu'au jour où, la dotation venant à s'éteindre, elle était convertie en une annuité de 660 fr. 91.

Depuis, la loi du 21 décembre 1872 sur la restitution des biens de la famille d'Orléans a fait revivre un certain nombre d'actions précédemment éteintes, au profit de l'Etat, par voie de confusion légale entre la personne du débiteur et celle du créancier, des actions étant, pour une cause ou pour une autre, entrées dans le domaine de l'Etat. De même, si une dotation s'éteint, les actions y affectées doivent faire retour à la famille d'Orléans. Au 1^{er} janvier 1906, il n'existait plus que 338 actions de dotation grevées de ce droit de retour, et le montant des annuités payées par l'Etat s'élevait à 17.175.729 fr. 08, représentant l'amortissement d'un capital de 10.398.735. Il ne restait donc à amortir à la même date qu'un capital de 4.133.334 fr. devant entraîner le paiement de 7.071.076 fr. d'annuités ¹.

La loi du 22 avril 1905 donne à l'état le droit de racheter les 338 actions de dotation qui existent encore.

1. Le crédit inscrit au chapitre « Rachat de concessions de canaux » a été, en 1906, de 222.454 fr. Celui demandé pour 1907 est de 221.794 francs. (Rapport de M. Massé sur le budget de 1907, ministère des Finances, Chambre, annexes 1906, page 961.).

Citons enfin la redevance annuelle envers l'Espagne pour délimitation de la frontière des Pyrénées, payée par le trésorier général des Basses-Pyrénées. Cette redevance date du traité de délimitation conclu avec l'Espagne le 2 décembre 1856 et ratifié le 12 avril 1857. En vertu de ce traité, la France doit payer à l'Espagne une redevance annuelle de 8.000 fr. pour le prix du bail perpétuel des herbages et des eaux du versant septentrional de la montagne des Aduldes. Elle doit en outre servir une annuité calculée à raison du nombre de têtes de bétail pour droit de compascuité sur le versant méridional de la même montagne ¹.

Comme on le constate aisément, les annuités sont des titres qui servent au Trésor à rembourser les emprunts qu'il a faits à divers établissements.

Ces emprunts détournés ont tous été contractés pour l'exécution rapide de travaux d'utilité

1. Le crédit porté au budget pour cette redevance est toujours, depuis 1901, de 16.500 fr. Voici les sommes effectivement payées en 1905 :

Redevance fixe.	8.000 fr. »
174 chevaux, à raison de 6 fr. 84 par tête.	1.190 16
901 bœufs, à raison de 5 fr. 26 par tête	4.739 26
4.684 moutons, à raison de 0 fr. 53 par tête.	2.482 52

16.411 fr. 94

Somme sensiblement égale au montant du crédit. (Rapport de M. Massé, déjà cité.)

générale ou locale, et pour le soulagement des budgets présents. Ils ont pour but de permettre à l'Etat d'obtenir, sans émettre un emprunt public, les ressources immédiates que cet emprunt lui fournirait.

« Quel doit être le jugement de la science et de l'expérience sur ces engagements ? Doit-on les approuver comme un expédient heureux qui développe la prospérité nationale tout en allégeant le poids des charges du budget ? Doit-on les réprouver, au contraire, comme une cause de confusion, dans la gestion des finances publiques ? »

Nous croyons, avec M. Leroy-Beaulieu, qu'il y a une distinction essentielle à faire. « Dans certains cas les engagements de ce genre peuvent être utiles... Ils le sont quand ils sont contractés en vue de la prompte exécution des travaux publics d'un intérêt en partie national, en partie régional ou local, quand il s'agit, par exemple, de ports ou de canaux, et que les personnes ou les pays intéressés font à l'Etat l'avance des fonds en ne demandant qu'un intérêt peu élevé et au-dessous du taux habituel auquel l'Etat peut emprunter publiquement. Dans ces cas, ces emprunts sont irréprochables ; ils sont même recommandables. Le Trésor se trouve moins lourdement chargé que s'il eût émis un emprunt public ; les travaux sont plus économiquement et

mieux faits. C'est ce qui est arrivé pour la plupart des travaux de ports, les chambres de commerce et les villes prêtant à l'Etat à un intérêt moins élevé » que celui nécessaire à un emprunt public.

Mais, dans d'autres cas, ces engagements sont nuisibles. Ainsi, l'Etat s'est fait avancer par les Compagnies de chemins de fer des sommes pour lesquelles il aurait payé un intérêt moindre, s'il avait emprunté directement au public. « Le seul avantage qu'obtienne l'Etat, en pareil cas, est de dissimuler l'emprunt, ce qui est, en général, une mauvaise chose. Il grève inutilement le budget du montant de la différence entre le taux qu'il paie à telle société et le taux auquel il peut emprunter directement. C'est payer trop cher une mauvaise honte. »

Ces engagements occultes ont encore un autre inconvénient : « ils sont l'objet de votes de détails sur lesquels ne s'arrête pas l'attention du législateur. Celui-ci vote avec distraction des annuités dont chacune paraît peu importante, mais qui, réunies, forment des sommes énormes¹. »

Les annuités entraînent donc, sinon au gaspillage, du moins à la prodigalité, et nous concluons que l'Etat ne doit contracter d'engagements de cette nature que dans les circonstances exceptionnelles.

1. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, tome II, pages 406-410.

CHAPITRE II

LA DETTE FLOTTANTE

Dans tous les pays il a existé et il existe une dette flottante. C'est un rouage financier aussi nécessaire à un Etat qu'un fonds de roulement à une maison de banque.

Nous avons vu que le Trésor doit procurer un fonds de roulement à ses clients, le budget et les services extrabudgétaires, et prendre à sa charge ce qu'on appelle les découverts du Trésor, qui proviennent des déficits budgétaires et des avances faites à divers services, et devenues définitivement irrécouvrables. La dette flottante est plus spécialement destinée à acquitter ces diverses charges ¹.

Les fonctions de la dette flottante nous étant

1. En premier lieu, elle fait face aux exigences de l'année ; elle fournit au Trésor un fonds de roulement en attendant la rentrée des impôts. En second lieu, elle supporte les découverts des exercices antérieurs, et enfin, il est souvent arrivé qu'elle eût à pourvoir aux besoins de ces trop fameux comptes spéciaux dont le gouvernement et les Chambres ont, avec tant de persévérance, depuis quelques années, poursuivi la suppression. (Rapport de M. Poincaré, sur le budget de 1893. *J. O.* 1892, Chambre, annexes, tome II, p. 1695.)

connues, nous pouvons la définir comme il suit : « La dette flottante, par opposition à la dette consolidée, est la partie essentiellement variable des engagements du Trésor, celle qui doit faire face à un passif temporaire ou à une succession de passifs temporaires destinés à disparaître les uns après les autres et dont le chiffre s'élève ou s'abaisse « comme une barque sur les flots », en proportion même de ces passifs».

Malheureusement, ces passifs temporaires que la dette flottante est appelée à couvrir, deviennent souvent définitifs. Les éventualités de recettes qu'on avait escomptées ne se produisent pas. Les budgets, en particulier, se soldent presque sans interruption en déficit, ou du moins ne laissent pas d'excédents. La dette flottante s'accroît sans espoir de diminution ; il devient donc prudent et logique de substituer aux emprunts à courte échéance qui la composent des emprunts de plus longue durée : on est alors amené à faire ce qu'on appelle consolider la dette flottante¹, c'est-à-dire à émettre un emprunt public et à remplacer par des rentes perpétuelles ou des obli-

1, « Il est évident que, par ses deux dernières attributions (faire face aux déficits budgétaires et aux besoins des comptes spéciaux), la dette flottante peut être, à de certains moments, très surchargée, et des consolidations peuvent alors devenir nécessaires. C'est ainsi que la dette flottante a été, à maintes reprises, une sorte de compte d'attente des emprunts en rentes perpétuelles. » (Rapport de M. Poincaré, cité plus haut.)

gations à long terme les engagements à courte échéance ou à vue qui constituent la dette flottante. L'augmentation de la dette flottante conduit ainsi fatalement à une consolidation. C'est en particulier ce qui a eu lieu en 1848. Mais, comme le dit M. Léon Say, « ce qui fait que les gouvernements hésitent souvent à opérer une semblable liquidation, c'est qu'en se débarrassant des soucis du passé, ils craignent de se mettre dans une situation trop facile et de ne plus pouvoir opposer une résistance suffisamment efficace aux entraînements des dépenses extraordinaires ».

Diverses classifications ont été données des éléments qui constituent notre dette flottante.

L'une des plus rationnelles nous paraît être celle qui divise ces éléments en éléments obligatoires : dépôts, comptes courants dont le montant ne peut être accru ni restreint au gré du ministre des finances. « La majeure partie des sommes qui composent la dette flottante, dit M. Caillaux, provient des fonds disponibles ou des fonds de dépôt dont disposent les départements, les communes, la Caisse des dépôts, les trésoriers généraux, et qu'ils sont tenus de verser en compte courant au Trésor et que ce dernier est tenu d'accepter. »

Eléments facultatifs qui comprennent notam-

ment les bons du Trésor, que le ministre des finances peut augmenter ou réduire à son gré.

Une autre classification, qui n'a d'importance qu'au point de vue de la comptabilité, distingue ainsi la dette flottante :

Dette portant intérêt, qui consiste principalement dans les avances que font à l'Etat certains comptables et notamment dans les avances des trésoriers payeurs généraux, dans les fonds de dépôts apportés par les communes et divers établissements publics (Caisse des dépôts et consignations, caisses d'épargne, Crédit foncier, etc.), enfin dans les capitaux des bons du Trésor en circulation;

Dette flottante ne portant pas intérêt, qui comprend les fonds libres du budget départemental et de certains services ou établissements publics, tels que les corps de troupe, l'imprimerie nationale, la caisse des invalides de la marine, les bons du Trésor échus dont le remboursement n'a pas encore été demandé, et enfin les mandats du Trésor en circulation.

Une troisième classification, qui est adoptée pour les comptes généraux de l'administration des finances, et qui permet un classement plus méthodique des nombreux éléments de la dette flottante, consiste à les diviser, d'après leur nature, en trois branches :

I. — Créances passives que le Trésor peut être appelé à tout moment à rembourser, et qui comprennent les fonds en dépôts et comptes courants ;

II. — Avances des comptables et surtout des trésoriers payeurs généraux ;

III. — Effets à payer pour lesquels l'échéance du remboursement est fixée d'avance, et dont les principaux sont les bons du Trésor.

C'est cette dernière division que nous adopterons.

Le tableau suivant, extrait du compte^g général de l'administration des finances rendu pour 1905, présente la situation de la dette flottante au 1^{er} janvier 1905 et au 1^{er} janvier 1906 ¹ :

SECTION I

Créances passives

Les créances passives sont les fonds déposés en compte courant au Trésor par divers établissements. Examinons les principaux de ces fonds :

I. — Compte des fonds placés au Trésor avec intérêts par les communes et établissements publics

Les communes, hospices, monts-de-piété, associations syndicales, doivent déposer en

1. Voir le tableau page suivante.

TABEAU DE LA DETTE FLOTTANTE DU TRÉSOR. — Compte de

l'administration des finances 1905, page 526

§ I. Effets à payer

Bons du Trésor remis à divers particuliers. — Bons ordinaires.
Mandats sur le Trésor tirés par les trésoriers payeurs généraux et les autres comptables.

§ II. Correspondants du trésor

Communes et établissements publics L/C de { Ville de Paris
fonds placés au Trésor avec intérêts } Départements
Service départemental. } Budget de l'exercice 1903
Divers établissements L/C de fonds placés au Trésor sans intérêts } Opérations hors budget
Caisse des Dépôts { S/C courant avec le Trésor
et Consignations { S/C de fonds non employés des caisses d'épargne
Gouvernement beylical S/C de fonds non employés de la caisse nationale d'épargne.
Gouvernement beylical S/C de fonds non employés de la caisse des retraites pour la vieillesse
Gouvernement beylical S/C de fonds placés au Trésor français à Tunis
Gouvernement beylical S/C de fonds déposés au Trésor
Imprimerie nationale
Institut français d'archéologie orientale du Caire
Divers corps de troupes de la guerre et de la marine L/C de fonds déposés au Trésor.
Trésorier général des invalides de la marine S/C courant avec le Trésor et chez divers comptables
Budget de l'exercice 1902
1903
1904
1905
Service départemental de l'Algérie.

Service local des colonies
Caisse de réserve du service local
Budget de colonisation
Caisse de réserve du budget de colonisation
Crédit foncier S/C courant
Ministère de l'instruction publique S/C de fondations anglaises, écossaises et irlandaises.
Service des pompes funèbres
Divers correspondants des trésoriers payeurs généraux
Divers correspondants du caissier payeur central (protectorat de l'Annam et du Tonkin. Emprunt de 80 millions)
Caisse de réserve du budget général de l'Indo-Chine.
Budget de l'exercice 1904
1905
Algérie { Opérations hors budget
Budget général de l'Afrique occidentale française
Territoire du Sud { Budget de l'exercice 1904
Opérations hors budget

§ III. Fonds particuliers des comptables

Fonds particuliers des trésoriers payeurs généraux
TOTAL GÉNÉRAL.

Situation au 1 ^{er} janvier 1905		Situation au 1 ^{er} janvier 1905	
Créances portant intérêts	Créances sans intérêts	Créances portant intérêts	Créances sans intérêts
182.861.000 »	2.136.400 »	88.949.600 »	2.247.500 »
» »	63.090.082 19	» »	57.896.829 82
182.861.000 »	65.226.482 »	88.949.600 »	60.144.329 82
248.087.482 19		149.083.929 82	
42.499.541 41	»	73.867.223 53	»
307.816.663 01	83.359.031 25	317.492.042 76	116.236.719 40
»	318.148 06	»	487.047 04
»	921.572 44	»	1.103.490 »
196.999.715 47	»	301.352.886 33	»
93.443.924 40	»	96.111.259 44	»
42.404.638 21	»	47.377.297 77	»
48.672.514 16	»	38.475.453 52	»
16.068.233 40	»	»	1.210.920 95
»	700.000 »	17.896.880 66	»
»	»	»	750.000 »
»	13.203.505 »	»	17.131 64
»	3.550.801 26	»	14.356.250 »
»	1.548.822 13	»	2.998.021 75
»	1.80.678 12	»	1.548.822 13
»	3.116.156 51	»	461.725 33
»	»	»	1.461.223 43
»	»	»	2.833.208 63
»	22.684.365 71	»	17.936.734 27
»	40.337.797 34	»	12.667.964 91
»	»	»	81.389 74
»	»	»	47.378 40
123.315 98	»	125.165 72	»
96.710 64	»	205.083 69	»
1.918.643 83	»	1.523.643 07	»
»	11.892.635 13	»	11.449.132 04
2.720.123 08	»	1.720.123 08	»
»	4.137.330 44	»	5.131.972 76
»	9.507.920 93	»	7.404.471 76
»	5.938.465 64	»	1.790.003 43
»	51.157.442 56	»	60.914.264 69
»	»	»	153.645 16
»	»	»	720.073 42
»	»	»	1.137.497 90
754.467.037 57	224.324.667 52	895.847.459 27	262.899.182 73
978.788.705 09		1.458.746.342 08	
35.792.243 82	»	39.242.574 06	»
973.117.281 39	289.531.149 71	1.024.039.333 33	323.043.512 60
1.262.668.431 10			1.317.082.845 93

compte courant au Trésor leurs fonds libres provenant des ressources ordinaires. Le Trésor leur sert un intérêt de $\frac{1}{2}$ %. Les fonds des ressources extraordinaires, c'est-à-dire des emprunts, sont reçus par le Trésor sans intérêt. (Décisions ministérielles des 7 et 25 novembre 1824 et 4 juillet 1839.)

Des comptes spéciaux sont ouverts à la ville de Paris et à divers établissements du département de la Seine. Ces comptes sont régis par le règlement rendu en exécution du décret du 8 août 1878 sur la comptabilité des recettes et des dépenses de la ville de Paris. L'intérêt alloué à ces comptes est de 2 %, s'ils sont inférieurs à 30.000 fr., et de $1 \frac{1}{2}$ % pour les sommes qui dépassent ce chiffre. (Décision ministérielle du 16 avril 1887.)

II. — Service départemental

Les départements versent au Trésor tous leurs fonds disponibles. Ils n'en reçoivent aucun intérêt, mais, en compensation, disposent des agents de l'Etat pour la perception de leurs recettes et le paiement de leurs dépenses. (Décret du 12 juillet 1893¹.)

1. Art. 14 du règlement sur la comptabilité départementale pour servir à l'exécution du décret du 12 juillet 1893 : « Les fonds libres des départements sont obligatoirement déposés au Trésor. Ils ne sont pas productifs d'intérêts. »

III.— La Caisse des Dépôts et Consignations, quoique nettement séparée du Trésor, a avec lui les rapports fréquents, sinon constants.

De tout temps, il y a eu des établissements destinés à recevoir des dépôts. « La nécessité de tels établissements est, en effet, inhérente au droit qu'a tout débiteur de se libérer, nonobstant le refus que fait son créancier ou l'empêchement qui peut rendre celui-ci incapable de recevoir. De tout temps, on a reconnu le droit de libération au moyen d'une consignation dans un dépôt public. La nature, l'étendue et la garantie de ces dépôts ont seuls varié selon les temps ¹. »

Sans remonter à l'antiquité, on peut dire que l'origine de la Caisse des dépôts et consignations date de l'édit de 1578, par lequel Henri III créa des receveurs des dépôts et consignations dans tout le royaume. Ces receveurs, établis dans tous les lieux du royaume où il y avait siège de justice, devaient recevoir, sous leur responsabilité et à l'exclusion de tous autres, toutes consignations judiciaires et dépôts volontaires. Cette institution, maintes fois remaniée, subsista jusqu'à la Révolution de 1789. Ces receveurs furent supprimés par deux lois de 1791,

1. Dictionnaire des finances de L. Say, au mot *Caisse des dépôts et consignations*.

et leurs fonctions confiées provisoirement aux directoires de district.

En l'an VIII, Napoléon crée une caisse spéciale, dite caisse d'amortissement, indépendante du Trésor et dans laquelle les trésoriers payeurs généraux doivent verser leurs cautionnements. La loi du 28 nivôse an XII décide qu'à l'avenir, les consignations judiciaires et les dépôts volontaires seront reçus par cette caisse. La caisse sert un intérêt de 3 % sur les sommes consignées ou déposées, mais seulement à partir du 60^e jour, et des précautions sont prises pour assurer le remboursement prompt et intégral de ces sommes, sauf la garantie due aux tiers opposants.

Cette organisation marquait un progrès sur le passé, mais présentait encore un grave inconvénient : la confusion des fonds consignés avec les fonds destinés à l'amortissement. Il en résulta que le gouvernement du premier Empire, entraîné par les nécessités incessantes de la guerre, se servit de tous les fonds de la caisse d'amortissement sans s'inquiéter de leur titre et de leur provenance.

Résolue de mettre définitivement fin à ces désordres, la Restauration, par la loi du 28 avril 1816, liquide la caisse d'amortissement et établit une nouvelle organisation. Elle crée une Caisse des dépôts et consignations distincte de la caisse

d'amortissement et soumise à la surveillance de l'autorité législative, en vue de donner une sécurité absolue aux capitaux qui y sont versés.

Le comte Corvetto, ministre des finances, disait dans l'exposé des motifs de la loi de 1816 : « La Caisse des dépôts, suivant le projet du gouvernement, est inviolable, libre, indépendante du gouvernement. »

Etablissement distinct du Trésor, la Caisse des dépôts jouit d'une certaine autonomie. Elle n'est pas sous la direction du ministre des finances, mais d'un directeur aidé de deux sous-directeurs, tous les trois nommés par décret. Le directeur ne peut être révoqué que sur une demande motivée, adressée au chef de l'Etat par la commission de surveillance ¹, placée elle-même sous l'autorité du pouvoir législatif.

1. Cette commission est composée, conformément à la loi du 6 avril 1876 :

- 1° De deux sénateurs élus par le Sénat ;
- 2° De deux députés élus par la Chambre des députés ;
- 3° De deux membres du Conseil d'Etat choisis par le gouvernement ;
- 4° D'un des présidents de la Cour des comptes, désigné par cette Cour ;
- 5° Du gouverneur ou du sous-gouverneur de la Banque de France ;
- 6° Du président ou de l'un des membres de la Chambre de commerce de Paris, choisi par cette Chambre ;
- 7° Du directeur du mouvement général des fonds.

Les nominations ont lieu tous les trois ans et les membres sortants sont rééligibles. La commission doit se faire rendre compte de la situation tous les trois mois, et vérifier, au moins une fois par mois,

Quoique indépendante du gouvernement, la Caisse des dépôts et consignations n'en est pas moins « une administration de l'Etat, par l'intermédiaire de laquelle l'Etat réunit, afin de pouvoir y puiser pour les besoins de sa trésorerie, des fonds de toutes sortes qui n'appartiennent pas au budget ».

Instituée pour recevoir les consignations judiciaires, administratives et les dépôts volontaires, elle a aussi été chargée de divers services financiers, dont l'Etat, craignant d'éveiller la suspicion, ne voulait pas assumer directement la gestion. Ainsi, elle reçoit les cautionnements en numéraire ou en effets publics des entrepreneurs et fournisseurs en garantie de leurs marchés. (Loi 18 novembre 1882, art. 7.), les sommes provenant de retenues effectuées pour pensions de retraites, autres que celles des fonctionnaires de l'Etat, par exemple les retenues pour pensions de retraites des employés de l'imprimerie nationale, de la préfecture de la Seine, de la préfecture de police, des préfectures et sous-préfectures, des mairies, des octrois, hospices, etc.

Elle reçoit encore les fonds des sociétés de secours mutuels approuvées (loi du 26 avril

l'état du numéraire, du portefeuille et des écritures. Elle fait enfin un rapport annuel aux Chambres sur la direction morale et la situation matérielle de la caisse.

1856), des caisses d'épargne (loi du 31 mars 1837), de la caisse d'épargne postale (loi du 9 avril 1881) de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse (lois du 18 juin 1850 et du 20 juillet 1886), des caisses d'assurances en cas de décès (loi du 11 juillet 1868), de la caisse des offrandes nationales (loi du 9 janvier 1873), etc.

Du fait de ces services multiples dont la gestion lui est attribuée, la Caisse des dépôts a entre les mains des masses de capitaux dont la plupart sont productifs d'intérêts ; il faut donc que, de son côté, elle ne laisse pas ces capitaux inactifs, mais qu'elle les emploie dans des placements rémunérateurs, qui lui rapporteront un intérêt supérieur à celui qu'elle doit servir à ses déposants.

A ce bénéfice qu'elle fait sur le taux de l'intérêt s'ajoute le profit qui provient de la retenue de 60 jours d'intérêts sur les sommes consignées (ordonnance du 3 juillet 1816, art. 14) et la non-productivité d'intérêts pour les déposants des dépôts qui sont restés moins de 15 ou 30 jours (ordonnance du 3 juillet 1816, art. 5 et 8), enfin, le bénéfice qui résulte du droit de garde de 1/8 % sur les consignations de titres et valeurs mobilières.

L'ensemble de tous ces profits doit faire face aux frais d'administration de la caisse, ainsi qu'à la constitution d'une réserve.

Dans quels placements la Caisse des dépôts et consignations emploiera-t-elle les fonds qui lui sont confiés ? S'agit-il des fonds qui viennent des services propres à la Caisse, aucune loi spéciale n'en fixe l'emploi, et c'est à la commission de surveillance de le déterminer. Parmi les plus fréquemment autorisés par cette commission, nous citerons, par ordre chronologique : les bons du Trésor, les rentes sur l'Etat et, depuis 1852, les obligations de chemins de fer garanties par l'Etat.

S'agit-il des fonds appartenant aux caisses spéciales dont elle a la gestion, la Caisse des dépôts se conforme, pour leur emploi, aux lois organiques de ces caisses.

Connaissant l'organisation et le fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations, nous pouvons examiner ses rapports avec le Trésor.

La Caisse des dépôts a quatre comptes courants qui lui sont ouverts par le Trésor :

- 1° Son compte courant de fonds disponibles ;
- 2° Son compte courant de fonds non employés des caisses d'épargne ;
- 3° Son compte courant de fonds non employés de la caisse d'épargne postale ;
- 4° Enfin, son compte courant de fonds non employés de la caisse des retraites pour la vieillesse.

Son compte courant de fonds disponibles

Il comprend tous les reliquats des opérations propres à la Caisse. La Caisse doit, nous l'avons dit, faire fructifier les fonds qui lui sont confiés; elle les emploie en placements sûrs produisant un intérêt, mais il lui faut se conserver un fonds de roulement, une disponibilité de fonds non employés en placements définitifs, et qui lui sert à rembourser les déposants au fur et à mesure qu'ils se présentent. C'est précisément cette disponibilité qui, versée en compte courant au Trésor depuis 1829, constitue un des éléments les plus considérables de la dette flottante.

Ces fonds, qui ne peuvent être inférieurs à 2 millions, ont toujours de beaucoup dépassé cette somme. De 21 millions en 1863, ils passent à 108 en 1870, retombent à 31 millions en 1872, puis remontent, en 1878, à 145 millions, en 1883 à 317 millions, en 1885 à 230 millions, en 1898 à 159 millions, en 1900, à 245 millions, en 1904, à 173.765.283 fr. et en 1905 à 196.999.715 fr.

Primitivement, l'intérêt servi par le Trésor à ce compte était de 3 %. Lors de la crise de 1848, les demandes de remboursement surgirent de toutes parts, et, malgré un emprunt de 30 millions fait à la Banque de France, la Caisse vit le solde de son compte tomber à 11 millions.

Pour remédier à cette situation et afin que la Caisse pût, par une élévation correspondante de l'intérêt qu'elle servait aux déposants, attirer à elle les capitaux des particuliers, l'intérêt du compte fut relevé à 4 %.

Ramené à 3 $\frac{1}{2}$ % en 1851 et à 3 % en 1853, il est de nouveau relevé à 4 % de 1855 à 1857, et enfin réduit à 3 $\frac{1}{2}$ % en 1858 et à 3 % en 1860.

2^o et 3^o Son compte courant de fonds non employés des caisses d'épargne et de la caisse d'épargne postale

Le principe des caisses d'épargne remonte à la loi du 29 mars 1793 sur les secours publics. « Pour aider aux vues prévoyantes des citoyens qui voudraient se préparer des ressources à quelque époque que ce soit, dit l'article 13 de cette loi, il sera fait un établissement public sous le nom de caisse nationale de prévoyance, sur le plan et d'après l'organisation qui seront déterminés. » Les circonstances troublées ne permirent pas de mettre ce projet à exécution.

L'idée était posée, elle revint avec la création de la Banque de France qui, par décret du 3 septembre 1808, se vit imposer l'obligation d'établir une caisse de placement et d'épargne. Mais le minimum des versements, fixé à 100 fr., empêcha la petite épargne de profiter de l'institution, qui ne réussit pas.

La première vraie caisse d'épargne française, appelée caisse d'épargne et de prévoyance de Paris, fut fondée le 29 juillet 1818. A son imitation, diverses caisses se formèrent dans les départements, et, en 1830, il y en avait 30.

Les fonds versés à ces caisses devaient être employés en rentes sur l'Etat. Les arrérages de ces rentes permettaient de servir un intérêt aux déposants; mais lorsque, ceux-ci voulaient retirer leurs fonds, on les remboursait en rentes, et de là une perte possible à cause des fluctuations du cours de la rente. C'est pour parer à cet inconvénient que la loi du 2 août 1829 autorisa les caisses d'épargne à placer leurs fonds en compte courant au Trésor.

Quoique cette centralisation des capitaux entre les mains de l'Etat nous paraisse critiquable; cette mesure donna, en rendant au public pleine confiance, un essor incomparable aux caisses d'épargne. La question de l'emploi des fonds des caisses d'épargne est encore aujourd'hui à l'ordre du jour.

La loi du 5 juin 1835 a fait des caisses d'épargne de vrais établissements d'utilité publique, sous le contrôle de l'Etat.

En 1881, il existait 541 caisses d'épargne avec 904 succursales, comportant 4.199.288 comptes ouverts.

Ces résultats satisfaisants étaient loin cependant de ceux obtenus à l'étranger. L'idée vint alors de créer une caisse nationale d'épargne administrée par l'Etat.

« Si on veut sérieusement rapprocher la caisse d'épargne du déposant, disait M. Bastard au Sénat en 1881, de façon à ce que chacun puisse, sans déplacement coûteux, sans une perte de temps trop dommageable, placer en lieu sûr ses économies, il n'y a qu'un moyen, créer une caisse nationale administrée par l'Etat. L'Etat seul dispose d'une organisation assez puissante pour installer un service aussi considérable. Il offre aux déposants des gages d'une sécurité absolue, à un degré que ne peut atteindre aucune institution privée¹. » Si le projet de loi visant la création d'une caisse nationale d'épargne avait des défenseurs, il avait aussi des adversaires, tels que M. Fournier, sénateur, qui disait :

« A mon sens, l'intervention de l'Etat en matière économique surtout, et c'est sur ce terrain purement économique que j'entends me placer, l'intervention de l'Etat, si elle n'est pas nécessaire, indispensable, est dangereuse et mauvaise². »

1. Rapport du 3 février 1881, par M. Bastard. (*J. O.* du 10 mars 1881.)

2. Débats parlementaires, Sénat. (*J. O.* du 29 mars 1881.)

Quoi qu'il en soit de ces opinions différentes, la création d'une caisse nationale d'épargne une fois décidée, le service des postes avec ses milliers de facteurs et ses bureaux répartis partout pouvait servir à cette institution et donner à l'épargne, comme le disait M. Léon Say, « le maximum de sécurité et le maximum de mobilité ».

La caisse nationale d'épargne fut créée par la loi du 29 avril 1881.

Art. 1^{er}. — « Il est institué une caisse d'épargne publique sous la garantie de l'Etat. Elle est placée sous l'autorité du ministre des postes et télégraphes (aujourd'hui du ministre du commerce). Les bureaux de poste français seront appelés, au fur et à mesure, par des arrêtés ministériels, à participer au service de la caisse d'épargne postale.

Revenons maintenant aux comptes courants qui nous occupent, et d'abord à celui des fonds non employés des caisses d'épargne ordinaires. Nous avons vu que l'ordonnance du 3 juin 1829 et la loi du 5 juin 1835 avaient admis les caisses d'épargne privées à placer leurs fonds en compte courant au Trésor public, qui leur servait un intérêt de 4 %. Cette gestion, ou plutôt cette absorption des fonds des caisses d'épargne par le Trésor et leur confusion avec les ressources

de la dette flottante, amena les inconvénients les plus graves pour les déposants. Il en résulta, d'un autre côté, une accumulation de fonds dont le Trésor n'avait souvent que faire, et dont il devait payer les intérêts. C'est pour remédier à cette situation que la loi du 31 mars 1837 a substitué la Caisse des dépôts au Trésor public. « Les fonds reçus par les caisses d'épargne doivent être immédiatement versés à la Caisse des dépôts et consignations. Il ne peut être fait réserve que des sommes nécessaires pour assurer le service jusqu'au plus prochain jour de recettes. (Article 10 du décret du 15 avril 1852.)

La Caisse des dépôts, obligée de servir un intérêt relativement élevé, 4 %, aux fonds des caisses d'épargne, reçut l'autorisation, afin de les faire fructifier, de les placer au Trésor public en comptes courants ou en bons royaux. Un compte spécial des fonds des caisses d'épargne fut ouvert dès 1841 par le Trésor. Par suite des nombreux versements opérés aux caisses d'épargne, et malgré les divers placements que la Caisse des dépôts s'efforçait de trouver par ailleurs dans l'achat de rentes sur l'Etat et de bons royaux, le compte courant ne tarda pas à croître beaucoup. Aucun maximum ne lui avait été, en effet, assigné par la loi de 1837.

C'est ainsi qu'il atteignit 144 millions en 1843,

200 en 1845, et alla grossissant jusqu'en 1848. A ce moment, la révolution de février causa une panique : les déposants se présentèrent pour retirer leurs fonds. Pour prévenir les retraits, l'intérêt servi aux déposants fut élevé à 5 %. Cette mesure étant restée inefficace, l'Etat dut consolider les fonds de dépôt, c'est-à-dire donner de la rente et non de l'argent, à quiconque voulait retirer plus de 100 fr. Ces mesures provoquèrent une fâcheuse influence, et elles montrent bien le danger de l'accumulation des fonds d'épargne dans les caisses du Trésor.

A partir de 1850, l'épargne reprit son essor ; et, malgré l'abaissement successif à 4 $\frac{1}{2}$ % en 1851 et à 4 % en 1853 du taux d'intérêt alloué aux déposants par les caisses d'épargne et, par suite, à la Caisse des dépôts par le Trésor, le compte courant avec le Trésor des fonds non employés des caisses d'épargne, qui était tombé au-dessous de 10 millions pendant la crise de 1848, se releva :

En 1850 à 127 millions,

1853	219	—
1859	203	—
1861	211	—
1868	238	—

Les événements de 1870 amènent de nouveau le retrait de fonds. Le compte s'abaisse :

En 1870 à 101 millions,

1871 14 —

1872 2.600.000¹.

Le 24 septembre 1873, M. Léon Say disait à la Chambre des députés : « Ce compte, il se rétablira, il ne faut pas en douter. En 1848, la même considération, le même besoin de retirer les fonds a réduit le compte des dépôts provenant des caisses d'épargne de 186 à 10 millions ; mais, en 1851, le compte s'était déjà relevé à 126 millions, et en 1870, il était de plus de 200 millions. Vous voyez, Messieurs, qu'aux époques de crises, les fonds déposés par les caisses d'épargne ont été absorbés, mais qu'immédiatement après, il ils se sont reconstitués. Je crois que nous assisterons à une reconstitution analogue, plus ou moins lente à se produire, mais certaine, dans un délai peu éloigné. »

Le ministre ne se trompait pas. En effet, le compte courant avec le Trésor, qui, en 1873, était de 17.400.000 fr., atteignit successivement les chiffres suivants :

1874, 54.100.000 fr.

1875. 141.500.000

1877. 246.300.000

1879. 249.400.000

1. Pour faire face au service des remboursements, la Caisse des dépôts se fit consentir par la Banque de France un prêt de 40 millions.

1880.		377.300.000
1881.		509.000.000
1882.		959.000.000

La loi du 30 décembre 1882 a consolidé une somme de 1.200.000 fr. en rentes 3 % amortissables, c'est-à-dire qu'elle a émis et transféré à la Caisse des dépôts et consignations 44.629.620 fr. de rentes 3 % amortissables, correspondant aux capitaux des fonds des caisses d'épargne et de la caisse de la dotation de l'armée.

En 1883, après la consolidation, le compte courant avec le Trésor des fonds non employés des caisses d'épargne s'élevait à 152 millions,

En 1884 à 259.300.000 fr.

1885 à 414.983.000

1887 à 143.917.000

Comme les chiffres le prouvent, une nouvelle consolidation eut lieu en 1886¹, qui réduisit le compte courant. Il était nécessaire, pour empêcher ces consolidations, qui accroissaient sans cesse la dette publique, de mettre un terme au grossissement indéfini de ce compte courant. C'est ce qu'a fait la loi du 27 février 1887, qui décide que ce compte ne peut dépasser 100 millions.

1. La loi du 1^{er} mai 1886 a attribué 13.157.894 fr. de rentes 3 % perpétuelles pour un capital de 349.999.980 fr., prélevé sur le compte courant des caisses d'épargne.

La matière des caisses d'épargne est aujourd'hui régie par la loi du 20 juillet 1895.

« La Caisse des dépôts et consignations est autorisée à employer les sommes des caisses d'épargne sous la réserve des fonds jugés nécessaires pour assurer le service des remboursements :

1° En valeurs d'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat ;

2° En obligations négociables ou entièrement libérées des départements, communes, chambres de commerce, en obligations foncières et communales du Crédit foncier... » (Art. 1^{er}, loi de 1895.)

« Les sommes non employées ne peuvent excéder 10 % du montant des dépôts au 1^{er} janvier. Elles sont placées soit en compte courant au Trésor dans les mêmes conditions que les autres éléments de la dette flottante portant intérêts, soit en dépôt à la Banque de France. La somme déposée en compte courant au Trésor ne peut dépasser 100 millions. » (Art. 1^{re} de la loi.)

L'intérêt enfin est fixé par le ministre des finances et ne peut être supérieur à celui des bons du Trésor.

III. — Le compte courant de la Caisse des dépôts avec le Trésor des fonds non employés de la caisse d'épargne postale fonctionne dans

les mêmes conditions que celui des fonds non employés des caisses d'épargne ordinaires.

Ce compte est alimenté par une réserve d'un cinquième des versements que la caisse nationale d'épargne doit mettre de côté pour faire face aux remboursements, et il ne peut dépasser 50 millions.

L'intérêt en avait été fixé par la loi de 1882 à 3 fr. 25 %, c'est-à-dire qu'il était inférieur, à la même époque, de 75 centimes au taux d'intérêt alloué aux fonds des caisses d'épargne privées.

Ce compte s'élevait, en 1904, à 39.240.365 fr., en 1905 à 42.104.638 fr., et en 1906 à 47.377.297 francs.

4^e Caisse des dépôts et consignations. — Son compte
courant des fonds disponibles de la caisse nationale
des retraites pour la vieillesse

La caisse nationale des retraites pour la vieillesse a pour objet, par la capitalisation des fonds de dépôt qui lui sont confiés, de constituer des rentes viagères destinées à améliorer le sort des vieillards indigents.

Elle est aujourd'hui régie par la loi du 20 juillet 1886, dont l'article 1^{er} est ainsi conçu : « A partir du 1^{er} janvier 1887, la caisse des retraites, créée en 1850, prendra le nom de caisse

nationale des retraites pour la vieillesse. Elle fonctionnera, sous la garantie de l'Etat, dans les conditions ci-après énoncées :

« La caisse nationale des retraites est gérée par l'administration de la caisse des dépôts et consignations, qui pourvoit aux frais de gestion. »

Le législateur a voulu, dans un intérêt social, favoriser les déposants en leur assurant des tarifs avantageux et en donnant à leurs placements le maximum de sécurité ; aussi, « les fonds de cette caisse sont employés en rentes sur l'Etat, en valeurs du Trésor ou, sur la proposition de la commission de surveillance et avec l'autorisation du ministre des finances, soit en valeurs garanties par le Trésor, soit en obligations départementales et communales. Les sommes nécessaires pour assurer le service des arrérages sont déposées en compte courant au Trésor. Le taux de l'intérêt dudit compte est fixé par le ministre des finances, et ne peut être inférieur au taux d'après lequel est calculé pour l'année le montant des rentes viagères à servir aux déposants ». Or ce taux de capitalisation fut fixé à 5 % en 1850, réduit à 4 ½ % par la loi du 28 mai 1853, relevé à 5 % par la loi du 20 décembre 1872, puis ramené à 4 ½ % en 1882 ; il est aujourd'hui réglé par l'article 20 de la loi du 20 juillet 1886, qui a sup-

primé la nécessité de recourir à une loi pour le modifier. Le taux de capitalisation qui doit être appliqué pour calculer le montant des rentes viagères, et qui sert à déterminer, comme nous l'avons dit, le taux d'intérêt du compte courant, est fixé, au mois de décembre de chaque année, par décret du Président de la République, en tenant compte du taux moyen des placements de fonds en rentes sur l'Etat.

Ce mode de réglementation de l'intérêt a permis à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse de mettre ses tarifs en rapport avec le produit de ses placements, de façon à ne faire, de façon sensible, ni perte ni gain.

Le compte courant de ses fonds disponibles avec le Trésor s'élevait, au 1^{er} janvier 1904, à 39.377.727 fr., et au 1^{er} janvier 1905, à 48.672.511 francs, et au 1^{re} janvier 1906, à 38.475.453 francs.

IV. — Un autre compte courant assez important est celui du Crédit foncier. Le Crédit foncier ne date en France que d'hier. Le décret du 28 février 1852 le réglemente pour la première fois. Ce décret ne renferme pas une organisation complète du Crédit foncier. Abordant une matière encore inexpérimentée en France, le législateur a voulu, non pas créer des sociétés, mais favoriser leur établissement. Aussi s'est-il seu-

lement appliqué à poser dans la loi les conditions générales qui doivent les régir, laissant à l'intérêt particulier le soin de les organiser sous le contrôle du gouvernement.

Sous le régime de liberté consacré par le décret de 1852, plusieurs sociétés se formèrent. Bientôt, la plus puissante, la Banque foncière de Paris, fut autorisée à s'incorporer les autres. (Décret du 10 décembre 1852.)

Cette société, en échange du monopole qui lui était accordé, fut soumise à une stricte réglementation. Ses statuts, plusieurs fois modifiés, sont aujourd'hui régis par le décret du 6 août 1869.

La Société prend le nom de Crédit foncier. (Art. 1^{er}.)

« Elle est autorisée à recevoir, avec ou sans intérêts, des capitaux en dépôt. Ces capitaux devront être représentés soit par des versements en compte courant au Trésor, soit par des avances pour un terme qui n'excédera pas 90 jours, sur les obligations émises par le Crédit foncier ou sur tous autres titres admis par la Banque de France comme garanties d'avances, soit enfin par des bons du Trésor ou des valeurs de portefeuille escomptables à échéance de 90 jours au plus.

Le montant des versements faits en compte courant au Trésor au taux d'intérêt fixé par le

ministre des finances ne devra jamais être inférieur au quart des capitaux reçus en dépôt et ne pourra être supérieur qu'avec l'autorisation du ministre. Les sommes que le Crédit foncier pourra ainsi recevoir en dépôt ne pourront dépasser le chiffre de 80 millions. » (Art. 2 des statuts du Crédit foncier.)

Les fonds déposés en compte courant au Trésor par le Crédit foncier représentent la disponibilité destinée à faire face aux retraits éventuels de dépôts. C'est donc une garantie pour les déposants. Cette garantie toutefois peut être suppléée par le dépôt de valeurs acceptées par le Trésor et facilement négociables.

Parmi les autres comptes qui représentent les créances passives de la dette flottante, nous citerons encore :

I. — Le compte courant du gouvernement beylical, réglementé par le décret ministériel du 19 juillet 1884, et ouvert pour recevoir les fonds versés par les souscripteurs de l'emprunt émis par le bey de Tunis avec la garantie du gouvernement français. Ce compte peut aussi recevoir les fonds que le gouvernement tunisien voudrait déposer au Trésor avec l'autorisation de la direction du mouvement général des fonds. Ces fonds sont retirés par des mandats émis

par le receveur général chargé de la direction de la trésorerie en Tunisie.

II. — Le compte courant du trésorier général des Invalides de la marine, établi par le décret du 7 mai 1824, et qui ne porte plus intérêts depuis la loi du 21 mars 1885. « Au crédit de ce compte figurent ¹ :

1° Les versements faits par le trésorier général des Invalides à la caisse centrale du Trésor public ;

2° Les ordonnances au nom du trésorier général des Invalides ;

3° Les quittances représentatives de paiements, pensions, traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, etc., faits par le Trésorier général des Invalides pour le compte du payeur central de la dette publique.

Au débit figurent :

1° Les paiements faits au nom du trésorier général des Invalides ;

2° Les fonds remis par les receveurs des finances aux préposés du trésorier général des Invalides de la marine ;

3° Les paiements effectués par les trésoriers payeurs généraux dans les départements pour le compte du trésorier général des Invalides ;

1. *La caisse centrale du Trésor public*, par MARCILLAC, page 244.

4° Le montant des pièces de dépenses rejetées des envois du trésorier par le payeur central de la dette:

III. — Le compte des fondations anglaises, écossaises et irlandaises (ministère de l'instruction publique), qui comprend les fonds dont les familles catholiques des trois royaumes anglais, irlandais et écossais ont doté certains établissements, afin de s'assurer que leurs enfants seraient élevés dans leur religion. (Ordonnance du 17 décembre 1818 et du 2 février 1826.)

IV. — Le compte courant de l'imprimerie nationale. L'imprimerie nationale, établissement de l'Etat exploité en régie et destiné principalement au service des impressions des pouvoirs publics et des administrations centrales, jouit d'un budget indépendant, qui figure dans le 2^e titre de la loi de finances sous cette rubrique: Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général.

Les budgets annexes, rattachés chacun au ministère auquel ils se rapportent¹, ont leurs dépenses et leurs ressources propres, avec ceci de particulier que, dans les écritures, il sont toujours en équilibre. Ont-ils des excédents de recettes, ils les versent au budget général;

1. L'imprimerie nationale est rattachée au ministère de la Justice.

sont-ils au contraire en déficit, ils reçoivent de celui-ci une subvention.

La comptabilité de l'imprimerie nationale est aujourd'hui réglée par le règlement du 28 novembre 1855, reproduit dans ses dispositions essentielles par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

Le budget de l'imprimerie nationale dépasse 7 millions et, se solde en général en excédent. Cet excédent doit être versé au Trésor avant le 1^{er} juillet de l'année qui suit la clôture de l'exercice.

De plus, l'imprimerie nationale verse en compte courant au Trésor les fonds disponibles qu'elle doit se réserver pour faire face aux avances qu'exigent ses travaux. Improductifs d'intérêts, ces fonds sont retirés au moyen de mandats émis par l'agent comptable de l'établissement avec l'autorisation du ministre de la justice.

V. — Le compte courant du protectorat de l'Annam et du Tonkin, où sont portées les recettes et les dépenses concernant le protectorat, et qui doit toujours être créditeur. Aussi, chaque jour, un état détaillé des recettes et des dépenses est remis à la direction du mouvement des fonds, et tous les mois, un relevé est adressé au ministre des colonies. (Décision ministérielle du 26 décembre 1887.)

SECTION II

Fonds particuliers des trésoriers payeurs généraux

Le compte courant des avances que les trésoriers payeurs généraux font au Trésor ne constitue qu'un dernier vestige d'une organisation en voie de disparaître.

Au 18 brumaire, au moment où Bonaparte s'empara du pouvoir, la détresse financière était à son comble¹. « Une misérable somme de 167.000 fr. était à cette époque tout ce que possédait en numéraire le Trésor public d'une nation de 30 millions d'hommes. C'était le produit d'une avance de 300.000 fr. qu'on avait obtenue la veille, et sur laquelle on avait fait cette réserve pour le service du lendemain. Les armées étaient sans solde, les fonctionnaires sans traitement. Les bureaux des ministères n'avaient rien touché de leurs appointements depuis dix mois; la plupart des employés avaient épuisé leurs épargnes, ou leur crédit et étaient réduits aux derniers expédients pour vivre. La rentrée des contributions directes était souvent arriérée de manière à former un déficit permanent de 200 millions,

1. Au 20 brumaire de l'an VIII, dit Gaudin, il n'existait réellement plus de vestiges de finances en France.

dans un revenu déjà fort inférieur au montant des dépenses ordinaires. La plaie des finances était principalement là¹. »

Dès le début, le Consulat se mit à l'œuvre, il procéda d'abord péniblement, et employa même, pour remplir les caisses, des expédients plus ou moins recommandables.

« Les plus graves abus du régime révolutionnaire une fois arrêtés, il s'en fallait encore, en 1800, que les finances fussent redevenues prospères : les désordres financiers sont redoutables par la longue durée de leurs suites². »

Cependant, telle était l'autorité du nouveau gouvernement, que, presque sans changement dans la législation, il parvint à faire rentrer les contributions directes avec beaucoup plus d'exactitude qu'auparavant. Néanmoins, cette exactitude n'excédait toujours pas un douzième par mois du montant de l'impôt, et les besoins, comme dans tout gouvernement, étaient immédiats dès le début de l'année. Aucun gouvernement ne peut se passer d'un fonds de roulement qui lui permette de payer les dépenses en attendant la rentrée des impôts, et c'est le but de la trésorerie de venir en aide à l'Etat par des ressources

1. Mémoires de Gaudin.

2. *Les origines du système financier actuel*, par R. STOURM, dans la *Revue de France*, nov.-déc. 1880, page 137.

qu'elle demande au crédit. Mais, à cette période de crise des premières années du Consulat, le crédit n'était guère florissant en France et, on dut chercher un autre moyen de se procurer des fonds. On songea à s'adresser aux contributions directes elles-mêmes pour en obtenir des anticipations. L'idée d'y recourir est due au génie de Bonaparte, « dont le trait distinctif fut, dit M. Stourm, une merveilleuse claire vue qui lui découvrait spontanément la place que chaque chose devait occuper, une sorte de divination qui lui révélait, en présence du désordre, le plan de l'ordre reconstitué ¹. »

Le message de Bonaparte, qui proposait de faire souscrire par les receveurs généraux des obligations que le gouvernement négocierait au fur et à mesure de ses besoins, devint la loi du 6 frimaire de l'an VIII.

Voici en quoi consistait le système, qui avait déjà fonctionné sous l'ancien régime :

1° « Chaque receveur fournit un cautionnement en numéraire égal au dixième du montant de la contribution foncière de l'an VII. » (Loi du 27 novembre 1799.)

2° Une caisse de garantie et d'amortissement, « hors de la trésorerie nationale, est chargée

1. *Les finances du Consulat*, par R. STOURM, page 4

de centraliser les cautionnements pour améliorer la dette publique et assurer, dans tous les cas, le paiement des rescriptions fournies par les receveurs généraux ».

3° Chaque receveur doit en effet souscrire, le dernier jour de chaque année, douze obligations au profit du Trésor, payables de mois en mois, à partir du mois de mai, et qui représentent le montant des contributions directes qu'il doit encaisser dans l'année¹. Les receveurs généraux acquittaient ainsi en seize mois ce qui, régulièrement, aurait dû leur être payé en douze par les contribuables. Cela leur permettait de ménager le public, et, d'autre part, stimulait leur zèle; car, plus les contributions rentraient vite, plus ils avaient de fortes jouissances d'intérêts. D'un autre côté, le Trésor avait l'avantage de posséder, dès le début de l'année, le montant total de l'impôt direct, sous forme d'effets qu'il pouvait escompter à des banquiers, au fur et à mesure de ses besoins.

Mais, à cette époque, au sortir de la Révolution, rien n'était plus difficile que de placer des billets d'Etat. Le public, encore sous le coup de la faillite des assignats, les tenait en suspicion.

1. C'est là l'origine de la prise en charge du montant des rôles des contributions directes par les trésoriers payeurs généraux.

La plus grande sécurité s'attachait pourtant à ces obligations, dont les receveurs qui les avaient souscrites d'abord, puis l'Etat, à leur défaut, assurait l'acquittement. Le principal objet de la caisse d'amortissement était, en effet, de payer immédiatement les obligations exceptionnellement protestées, et cette caisse, établissement autonome, dont le crédit était indépendant de celui de l'Etat, qui avait des ressources propres, aurait dû inspirer confiance au public.

On fut obligé, malgré cela, de s'adresser, pour faire escompter les obligations des receveurs, à des banquiers appelés les faiseurs de services. Spéculateurs souvent malhonnêtes, ils profitèrent de la situation, et firent l'escompte à un taux exorbitant (8,10 % par an).

Il fallut songer à se passer d'eux. Le gouvernement observa que les receveurs généraux devaient avoir dans leurs caisses des fonds disponibles. Il les invita, en conséquence, à employer en se groupant ceux de leurs fonds dont le versement n'était pas encore exigible, à escompter leurs propres obligations. Il en résultait que les receveurs généraux faisaient à l'Etat un service d'avances obligatoires ; car ils escomptaient, en janvier et février, des obligations payables à partir de mai seulement.

Un comité de receveurs fut constitué à Paris, en 1804, pour escompter leurs propres obligations et celles de leurs collègues. Le gouvernement avait espéré que les receveurs feraient l'escompte à un taux plus raisonnable que les banquiers; il n'en fut rien¹. Alors, le ministre du Trésor, Barbé-Marbois, confia le soin d'escompter les obligations des receveurs à une puissante compagnie connue sous le nom de « Négociants réunis », et qui concentrait déjà entre ses mains les fournitures de l'armée et de la marine. Cette Compagnie, engagée dans diverses spéculations, n'évita la faillite qu'au moyen de misérables expédients.

Napoléon, de retour à Paris après la victoire d'Austerlitz, avisa aussitôt avec Mollien, qui avait succédé à Barbé-Marbois, à se débarrasser des banquiers escompteurs. De ce concert sortit la nouvelle organisation de la trésorerie, que Napoléon caractérisait ainsi au moment où Mollien lui soumettait le décret du 16 juillet 1806: « Je ne puis signer trop tôt la libération du Trésor. »

Ce décret crée une caisse de service qui doit ouvrir des comptes courants à tous les receveurs généraux, comptes courants où ils sont obligés,

1. En novembre 1805, Napoléon disait : « Avant quinze jours j'aurai battu les Russes, les Autrichiens et les joueurs à la baisse. »

avec interdiction de tout autre placement, de déposer leurs fonds disponibles, pour lesquels d'ailleurs un intérêt leur est servi.

« Le Trésor, disait Mollien, a promis un intérêt aux receveurs généraux pour les sommes qu'ils verseront par avance sur l'époque fixée par leurs engagements; mais ils doivent verser journellement tout ce qu'ils ont reçu. »

Les receveurs généraux devinrent ainsi des fonctionnaires chargés, à leurs risques et périls, du recouvrement des impôts et des banquiers prêtant des fonds à l'Etat. Ce système très habile assura la rentrée intégrale du montant des rôles, et mit, dès le début de l'année, à la disposition du Trésor, un fonds de roulement. Ce fonds de roulement provenant des avances fut bientôt considérablement accru, car les receveurs furent autorisés à déposer à la caisse tous leurs fonds particuliers.

L'institution des receveurs généraux fonctionnaires banquiers rendit au gouvernement de la Restauration, après les désastres de 1814 et 1815 et la chute de l'Empire, les mêmes services qu'elle avait rendus à l'Empire naissant.

Le baron Louis, par arrêté du 9 novembre 1814, supprima les obligations des receveurs généraux, représentatives du montant de contributions directes, mais il se garda de supprimer

leurs avances. Un arrêté du 19 avril 1816 rappelle « la nécessité où le Trésor se trouve habituellement de faire des négociations pour satisfaire exactement aux besoins du service, et la possibilité de les faire à meilleur prix et plus discrètement en les confiant à des agents du Trésor public plutôt qu'à des étrangers. »

Les receveurs généraux, qui avaient été autorisés à accroître leurs fonds personnels du montant des sommes que les particuliers voulaient bien déposer chez eux, furent autorisés à opérer sur ces sommes quelques opérations de bourse, ce qui permit de fixer à un chiffre égal au montant du cautionnement l'avance minima que le receveur devait fournir au Trésor.

Les avances prirent une importance considérable, et, en 1825, les comptes courants présentaient un solde créditeur de 40 millions, inutile au Trésor et qui lui était onéreux, puisqu'il devait, de ce chef, payer des intérêts.

Pour réduire la charge du Trésor, M. de Villèle forma un syndicat de receveurs généraux (15 juin 1825), qui devait remplacer par des valeurs d'une réalisation facile les fonds apportés par les receveurs. Ce syndicat avait le droit de faire toutes les opérations de banque qu'il jugeait utiles.

Ce système d'avances, très utile au début pour

alimenter les caisses du Trésor, devint onéreux. A plusieurs époques, les Chambres s'en émurent ; mais les ministres des finances défendirent toujours les receveurs généraux, leurs banquiers ordinaires.

Une importante modification, due à M. Fould, fut réalisée par le décret du 21 novembre 1865 : « Les fonctions de receveur général et de payeur dans chaque département sont réunies et confiées à un fonctionnaire unique, qui prendra le nom de trésorier payeur général. Les trésoriers payeurs généraux sont substitués aux droits et obligations attribués aux receveurs généraux et payeurs »

Depuis longtemps, des récriminations s'élevaient contre la qualité de banquier de ces fonctionnaires « L'organisation actuelle des trésoriers généraux est un anachronisme, disait-on à la fin du second Empire, car l'Etat possède un crédit bien supérieur à celui de ses agents. Dès lors, pourquoi perpétuer l'existence de comptables qui tirent profit des rentrées de l'impôt et du paiement des dépenses publiques, qui prêtent à la dette flottante l'argent qu'ils recueillent personnellement de leurs clients particuliers ? Le souvenir du passé et l'intérêt personnel soutiennent seuls cet édifice vermoulu »

Cette organisation supposait deux conditions : d'abord, que l'Etat ne pouvait se procurer des

ressources de trésorerie pour faire face aux exigences des premiers mois de l'année, et ensuite qu'il craignait de ne pouvoir pas recouvrer la totalité des impôts. Ces deux raisons ayant disparu, l'organisation devient caduque. *Sublata causa, tollitur effectus.*

Le caractère de banquier des trésoriers généraux reçut une grave atteinte par la suppression du compte courant à intérêts réciproques. (Loi du 31 décembre 1886.)

Le compte courant d'avances des trésoriers généraux, élément de la dette flottante, est alimenté par les fonds que ces comptables sont autorisés à se procurer en faisant des opérations de banque.

L'Etat peut augmenter ou restreindre à son gré ce compte en modifiant l'intérêt alloué aux trésoriers payeurs généraux, sauf à ne pas enfreindre cette règle édictée par le décret du 12 janvier 1889, que cet intérêt ne doit jamais être supérieur à celui des bons du Trésor.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1889, le montant des avances de chaque trésorier a dû être toujours au moins égal à son cautionnement. En fait, il s'élevait en général bien plus haut, à cause de l'intérêt considérable alloué à ces avances. La moyenne des avances s'élevait en 1868 à 167 millions, en 1869 à 131 millions ; en 1870,

elle tombait à 69 millions, en 1871 à 34 millions. Puis, il se produit un relèvement de 1872 à 1875 : les avances atteignent 119 millions. Depuis 1876, le montant des avances a été sans cesse décroissant.

Il a été de

90 millions en	1879.
82 —	1881.
70 —	1887.
65 —	1888.
52 —	1890.
54 —	1894.
43.260.912	1900.
40.927.700	1901.
26.632.515	1904.
35.792.243	1905.
39.242.574	1906.

Mais, qu'il s'agisse de 150 ou de 40 millions, on ne peut demander une avance aussi lourde aux trésoriers payeurs généraux sans leur donner les moyens de se procurer des fonds. C'est pour cela qu'il leur est permis de faire des opérations de banque. Comme tout banquier, le trésorier général attire les fonds des particuliers en leur offrant un intérêt. Ces fonds recueillis, il doit les verser dans leur intégralité au Trésor, qui lui sert un intérêt supérieur à celui qu'il sert lui-même à ses déposants, intérêt qui constitue le bénéfice du trésorier.

Le trésorier devenu banquier sera forcément amené à faire en faveur de ses clients des opérations telles qu'achats et ventes de titres. Sans doute, ici, les trésoriers payeurs généraux agissent à titre de simples particuliers, et non comme fonctionnaires. Un écriteau, placé dans les salles où le public est admis, l'avertit même que l'Etat dégage à cet égard toute sa responsabilité ; mais il n'en est pas moins vrai que, lorsqu'un trésorier ne peut tenir ses engagements, il en résulte un préjudice moral pour l'Etat, qu'il faut chercher à éviter. Aussi a-t-on imposé aux trésoriers une étroite réglementation : ils ne peuvent faire que des opérations au comptant et sur des valeurs françaises.

Il peut, malgré cela, se produire et il s'est produit de regrettables sinistres ; aussi, il semble qu'on devrait supprimer l'institution des avances des trésoriers. Cette institution a évidemment eu sa raison d'être ; elle a rendu à l'Etat des services considérables, qui justifiaient bien la situation pécuniaire avantageuse assurée aux trésoriers payeurs généraux. Mais, avec le temps, la situation a complètement changé. « L'impôt rentre avec facilité, le crédit de l'Etat est de premier ordre, les valeurs du Trésor trouvent toujours preneur ; le Trésor n'a donc plus besoin de s'adresser, comme autrefois, à des capitalistes

pour leur demander de lui vendre leur crédit. La logique et l'intérêt voudraient qu'on supprimât le compte courant d'avances des trésoriers payeurs généraux, qui a eu pour conséquence d'imposer une lourde charge au Trésor¹. »

« Les services que les trésoriers généraux rendent à l'Etat sont, en fait, presque nuls. Ils n'ont plus les connaissances techniques qu'ils avaient autrefois². »

Quoi qu'il en soit, le système d'avances n'a pas été supprimé, et il a longtemps eu de chauds partisans, tels que le marquis d'Audiffret, qui disait : « Des esprits superficiels, des novateurs présomptueux, par leurs préventions jalouses ou par des théories inapplicables, s'efforcent de discréditer cette belle et utile organisation administrative en l'accusant à tort d'être compliquée et dispendieuse. »

SECTION III

Effets à payer

Les deux premiers éléments de la dette flottante, créances passives et avances des trésoriers payeurs généraux, manquent d'élasticité.

1. *La science des finances*, par Boucard et JÈZE, page 1232.

2. Rapport de M. PAULIAT. (*J. O. Sénat*, 1889, page 505.)

L'Etat n'est pas maître de les élever comme bon lui semble, suivant les besoins de sa caisse. Il ne peut pas davantage les conserver suivant les exigences de ses paiements ; il ne peut, par exemple, empêcher le retrait des fonds des caisses d'épargne. L'Etat doit donc avoir un moyen plus sensible qui lui permette de faire coordonner le niveau de ses emprunts avec les fluctuations de ses besoins de caisse : ce moyen, c'est l'émission de bons du Trésor.

Les bons du Trésor remontent à la loi du 4 août 1824, qui les créa sous le nom de bons royaux. Cette loi, due à l'initiative de M. de Villèle, ne fut en réalité que la consécration d'une pratique ancienne. On peut même dire que ce moyen de trésorerie est aussi ancien que les besoins auxquels il est chargé de pourvoir. Les billets de l'extraordinaire des guerres, des trésoriers de la marine, les promesses de la caisse des emprunts, émis par de puissantes compagnies financières, créancières du Trésor et qui se remboursaient de leurs avances en émettant du papier sous leur propre responsabilité, se rapprochaient beaucoup des bons du Trésor. De même, les billets au comptant ou récriptions royales, véritables billets à ordre qui étaient facilement escomptés parce qu'ils étaient acquittés de préférence à toute autre dette par tout déten-

teur de deniers publics, les billets de l'épargne assignés sur l'épargne du roi, les billets d'Etat créés sous Louis XV, et que le roi s'engageait à payer sur les revenus généraux de l'Etat, tous ces titres de crédit étaient des sortes de bons du Trésor.

Sous la Révolution et le Directoire, on ne trouve guère de valeurs pouvant se comparer aux bons du Trésor. L'Etat payait ses dettes avec des assignats, dont les émissions exagérées entraînèrent le gouvernement à la banqueroute.

Aux assignats succédèrent toutes sortes de papiers, cédulas hypothécaires, délégations, bons d'arrérages, bons de réquisition.

Le premier Empire alimente le Trésor avec les obligations des receveurs généraux, les mandats de la caisse de service et les traites transmissibles aux tiers que le caissier du Trésor tirait sur lui-même; mais tous ces moyens de trésorerie n'ont avec les bons du Trésor qu'une ressemblance lointaine.

La Restauration, pour remédier au désordre financier que lui léguait l'Empire, eut d'abord recours à l'emprunt en rentes perpétuelles; mais ce procédé augmentait chaque année le poids de la dette publique; aussi, dès 1815, le ministre des finances émit de véritables bons royaux. Ces bons, il est vrai, ne pouvaient être

négociés à la Banque de France ou à d'autres établissements financiers qu'en donnant des rentes en nantissement, car ils n'avaient pas la sanction de la loi.

La loi de 1824 est venue la leur donner. Article 6. — « Le ministre des finances est autorisé à créer, pour le service de la trésorerie et les négociations avec la Banque de France, des bons royaux portant intérêts et payables à échéance fixe. Les bons royaux en circulation ne pourront excéder 140 millions. »

Ces bons, jusqu'à concurrence du maximum, pouvaient être négociés à la Banque de France, au cas où le public ne voudrait pas en prendre la quantité nécessaire au service. La Banque de France est un établissement privé, et les négociations avec le Trésor de bons à échéance déterminée sont une opération qui rentre dans ses opérations ordinaires d'escompte, et qui n'a rien d'anormal. La Banque, en pareil cas, doit être prudente et mesurer la confiance qu'elle doit accorder à l'Etat, qui ne joue ici que le rôle d'un client admis à l'escompte. Par ce moyen, la Banque a avancé des sommes considérables aux gouvernements de la Restauration et de Juillet.

Depuis la loi de 1824, toutes nos lois de finances ont contenu un article analogue à l'article 6 de la loi de 1824. Le maximum des bons que le

ministre des finances est autorisé à émettre a seul varié. Il est, dans les dernières lois de finances, de 500 millions.

L'article 6 *in fine* de la loi de 1824 disait : « Dans le cas où cette somme (maximum des bons fixé par la loi) serait insuffisante pour les besoins du service, il y sera pourvu au moyen d'une émission supplémentaire, qui devra être autorisée par ordonnance du roi, et dont il sera rendu compte à la plus prochaine session des Chambres. Le maximum fixé par la loi de finances est donc un maximum qu'on peut dépasser, s'il y a urgence.

Ce maximum, d'ailleurs, ne s'applique ni aux bons délivrés à la caisse d'amortissement en vertu de la loi de 1833, ni aux bons déposés en garantie à la Banque de France et au Comptoir d'Escompte (convention du 10 juin 1857 et du 29 mars 1878), ni aux bons créés pour prêts à l'industrie (loi du 1^{re} août 1860).

Les bons du Trésor sont les seules valeurs de la dette flottante qui donnent lieu à la délivrance d'un titre. Ce sont des billets à courte échéance, 3 mois, 6 mois, un an au plus, que l'Etat remet aux capitalistes qui lui prêtent leurs deniers.

C'est le ministre des finances qui, usant des pouvoirs qui lui sont conférés chaque année

par la loi de finances, autorise l'émission de bons du Trésor, qui sont ensuite délivrés par la caisse centrale du Trésor public.

Les versements ne peuvent être inférieurs à 500 fr., et doivent être multiples de 100. (Circulaire du mouvement des fonds du 12 février 1881.)

Les bons du Trésor¹ sont nominatifs ou au porteur, et cette distinction est importante à faire au cas de perte du bon. En cas de perte, en effet, le propriétaire d'un bon nominatif peut faire opposition par huissier entré les mains du caissier payeur central, se faire délivrer facilement un nouveau titre et obtenir le remboursement moyennant le dépôt d'un cautionnement égal à la valeur du bon. (Décrets des 7 et 11 juin 1834 et 20 mai 1843.) Si, au contraire, le bon est au porteur, l'ayant droit ne peut faire aucune opposition. (Loi du 15 juin 1872, art. 16.) Il ne peut pas se faire délivrer de duplicata, et ce n'est qu'en accomplissant de nombreuses formalités qu'il parviendra à obtenir le remboursement moyennant le dépôt d'un cautionnement d'une durée de 20 ans.

L'intérêt des bons du Trésor est fixé par le ministre des finances. Ces intérêts sont liquidés

1. Les bons du Trésor sont dispensés du droit de timbre et d'enregistrement. (Ordonnance du 10 octobre 1834.)

immédiatement, au moment même où le capitaliste remet son argent à l'Etat, de sorte que le montant du bon remis au prêteur comprend le capital et l'intérêt cumulés.

L'intérêt varie suivant l'échéance du bon, l'état du marché financier et les besoins du Trésor. Il est évident que plus les besoins du Trésor seront considérables et moins les capitaux seront abondants, plus l'intérêt sera élevé. De même, les bons à très courte échéance jouiront, en général, d'un intérêt moins élevé que ceux de 6 mois à un an. L'intérêt est en général très faible, et varie de $\frac{1}{2}$ % à 2 %. Un avis inséré au *Journal officiel* le porte à la connaissance du public.

Les bons du Trésor sont un instrument de trésorerie admirable. « Etant donnée la fortune de la France, on peut, avec cet instrument, disait M. Léon Say, faire absolument ce que l'on veut. » Les bons du Trésor sont, en effet, un placement commode pour les personnes qui n'ont besoin de leurs capitaux que dans un délai déterminé; aussi est-ce un moyen facile pour le Trésor de se procurer des fonds. Dans les circonstances difficiles, il suffira d'en relever un peu le taux pour faire affluer les capitaux.

M. L. Say expose ainsi la facilité avec laquelle on peut étendre l'émission des bons du Trésor ¹.

1. Séance du 24 décembre 1873.

« Vous savez qu'on a fixé la limite de l'émission des bons du Trésor à 400 millions, et je n'apprendrai rien à personne en disant que, si nous jugions utile de dépasser cette limite d'émission, l'Etat ne serait pas embarrassé pour trouver des capitaux. Rien n'est élastique comme l'émission de bons du Trésor, et nous en avons fait l'expérience récemment. Cela était évident pour les époques antérieures, mais aujourd'hui on pouvait avoir quelques doutes. Le montant de l'émission des bons du Trésor est tombé, dans les premiers mois de 1873, à 127 millions. A ce moment, il était nécessaire de faire de l'argent pour parer à toutes les éventualités, pour pourvoir au ralentissement qui pouvait se produire dans les versements de l'emprunt, et surtout afin de faire exactement, et d'avance au besoin, les paiements à l'Allemagne. Une élévation du taux de l'intérêt a été opérée, et, immédiatement après, le chiffre de l'émission des bons du Trésor s'est relevé. J'avais pu croire que les placements à faire en rentes, que les facilités accordées aux capitalistes pour encourager les libérations anticipées de l'emprunt empêcheraient les fonds de se porter sur les bons du Trésor, ou que l'emploi des fonds en bons du Trésor ralentirait la quotité des versements. Pas du tout. J'ai là le relevé des chiffres de l'émission, et on peut y constater

l'effet qui s'est produit, pour ainsi dire du jour au lendemain, par le relèvement du taux de l'intérêt. L'émission des bons, tombée à 127 millions le 6 mars 1873, s'est relevée tout de suite à 173 millions au 31 mars. Le public se faisait payer les bons échus, mais il apportait plus de fonds qu'il n'en réclamait. L'émission était de 215 millions au 9 avril 1873, de 252 millions au 31 mai. Elle était enfin de 300 millions le 10 novembre dernier. Vous voyez avec quelle rapidité la dette flottante a pu se procurer de l'argent au moyen de bons du Trésor. »

Plus tard, dans la séance du 27 juillet 1882, M. L. Say constatait avec regret que l'on n'employait presque plus les bons du Trésor, et il rappelait l'opération qu'il avait faite en 1873 : « Depuis quelques semaines, je voyais baisser tous les jours le montant des bons du Trésor. Ceux qu'on se faisait rembourser atteignaient un chiffre plus élevé que ceux qu'on venait prendre aux guichets. Je craignais, en augmentant le taux des bons du Trésor, de produire un mauvais effet sur le crédit sans avoir, par contre, l'avantage de faire venir plus d'argent. C'était au moment des grands emprunts et de la contribution de guerre. Je me décidai néanmoins. A cette époque, les capitaux étaient employés; la situation était difficile : j'ai élevé de 1 % le taux de

l'intérêt; et, tandis qu'au mois de janvier 1873, j'avais un solde de bons du Trésor de 137 millions, qui s'était abaissé à 116 millions en mars, j'obtins par cette mesure un relèvement immédiat. De 116 millions, je suis passé à 161 millions en avril et 219 millions en mai; de sorte que, nous le voyons dans les circonstances les plus critiques, il suffit d'une petite différence d'intérêt pour avoir tout de suite les fonds dont on a besoin. Je trouve, concluait M. Léon Say, que c'est une excellente ressource qui ne présente aucun danger, et dont l'emploi est très avantageux. »

La quantité de bons du Trésor en circulation a beaucoup varié. Très employés à la fin du gouvernement de Juillet, et surtout sous le second Empire, où les mots dette flottante et bons du Trésor se confondaient dans l'esprit du public, ils le furent peu de 1876-1888. Voici d'ailleurs une statistique du mouvement des bons du Trésor pour les années les plus importantes depuis leur origine jusqu'à nos jours :

1815	46.740.081 tr.	1860	74.454.759 fr.
1817	105.278.887	1863	320.671.332
1820	66.861.980	1869	32.085.221
1823	140.445.817	1870	
1826	61.172.606	1871	112.314.116
1830	142.368.380	1873	305.118.661
1835	44.947.404	1880	3.620.954

1839	14.338.814	1882	2.600.800
1840	32.021.243	1890	26.863.700
1843	138.173.322	1895	202.817.163
1845	60.442.224	1900	98.552.300
1847	284.044.136	1901	75.000.000
1848	18.335.547	1902	187.052.160
1849	110.087.480	1903	341.450.900
1850	114.665.883	1904	110.896.800
1854	248.033.295	1905	182.861.000
1857	311.412.665	1906	88.949.600

Le compte de l'administration des finances ne donne pas le chiffre de l'année 1870.

L'élasticité, la facilité d'émission des bons du Trésor constitue précisément leur danger. Un gouvernement semble devoir être tenté par un instrument si commode. C'est pour cela que la loi de finances fixe chaque année un maximum à ne pas dépasser.

L'émission abusive des bons du Trésor est en effet dangereuse pour le crédit de l'Etat¹. Le paiement de ces bons, billets payables à échéance déterminée, toujours prochaine, et qui ont leur origine dans un contrat synallagmatique ne peut être différé à l'échéance, leur renouvellement

1. Il en est un peu à cet égard des bons du Trésor comme des billets de banque. Il n'y a pas d'instrument de crédit plus commode. Il n'en est pas de plus dangereux. (Rapport sur le budget de 1895, par M. Delombre. *J. O.* 1894, Chambres, annexes, 1760.)

ne peut être ordonné contre la volonté des porteurs. Refuser de payer des bons échus, c'est, de la part de l'Etat, faire banqueroute. Une telle mesure ne se justifie que si elle est motivée par les nécessités de salut public, et même, en ce cas, elle est aussi déplorable pour le crédit de l'Etat que pour les porteurs. C'est ce qui est arrivé en 1848. Les bons du Trésor en circulation représentaient un capital de 285 millions, chiffre énorme pour l'époque. Le gouvernement ne pouvant faire face aux remboursements, retarda, par décret du 16 mars 1848, l'échéance des bons, « considérant que les bons royaux, dont une partie avait déjà été acquittée par le Trésor de la République, figuraient encore pour une somme de 274.593.900 fr., non compris 16.255.300 fr. de bons affectés à l'amortissement, et que ces bons étaient en majeure partie la propriété des capitalistes, dont les intérêts n'étaient pas directement liés avec ceux de l'industrie et du commerce ».

Le gouvernement maintenait à ces bons un intérêt de 5 %, mais déclarait qu'ils ne seraient remboursés en argent que dans les six mois du jour de leur échéance. De plus, on autorisait la conversion facultative de ces bons en rentes 5 %.

La situation ne s'améliorant pas, la conversion des bons en rentes perpétuelles de facultative

devint obligatoire. La loi du 7 juillet 1848 prescrit, en effet, l'échange des bons contre des inscriptions de rentes 3 %, d'abord au cours de 55 fr., puis à celui de 46 fr. 40, cours supérieurs à ceux qui étaient cotés à la Bourse. L'Etat réduisait donc sa dette de sa propre autorité, au mépris des droits de ses créanciers. Et, si les porteurs de rentes furent plus tard indemnisés, ces mesures n'en laissèrent pas moins des griefs et des rancunes contre le gouvernement.

Si les bons du Trésor sont dangereux par suite de leur élasticité même, et si l'Etat doit, en cette matière, se montrer prudent, il nous semble qu'ils sont, comme le disait M. L. Say, « un instrument de trésorerie admirable » et le plus économique pour le Trésor public.

Sous la rubrique effets à payer, le compte de l'administration des finances range, outre les bons du Trésor, les mandats sur le Trésor tirés par les trésoriers payeurs généraux et les autres comptables. Ces mandats tirés par les trésoriers payeurs généraux, le receveur central de la Seine, les payeurs aux armées et les trésoriers payeurs d'Algérie servent à opérer des transmissions de fonds, tant pour les services publics que pour le compte des particuliers. Ils sont émis par le Trésor, qui joue ici le rôle d'une chambre de compensation et permet de régler toutes

les opérations sans déplacement de fonds, au moyen d'un simple jeu d'écritures, qui consiste à débiter ou créditer le compte courant ouvert à chaque comptable.

Les mandats émis et non encore payés représentent, dans l'encaisse du Trésor, un élément de la dette flottante.

Le service de ces mandats rentre dans les attributions de la direction du mouvement général des fonds qui donne aux comptables toutes les indications relatives à leur émission et à leur paiement.

Ces mandats sont exempts du timbre lorsqu'ils concernent un service public ; ils y sont assujettis lorsqu'ils servent à opérer des transmissions de fonds pour le compte des particuliers. (Décret du 26 janvier 1884.)

Les mandats émis par les trésoriers payeurs des colonies sont soumis aux mêmes conditions.





TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE I^{er}

MONTANT DE LA DETTE FLOTTANTE EN FRANCE
AUX DIVERSES ÉPOQUES. — COMPARAISON
AVEC L'ANGLETERRE. — DES CONCLUSIONS
QUI SE DÉGAGENT DE CETTE COMPARAISON.

« La question de la dette flottante, disait dernièrement un sénateur, est très importante, plus importante que jamais; car cette dette atteint un chiffre qui, je crois, n'a pas souvent été atteint. Elle était, au 31 août 1905, d'après le rapport de M. Baudin, de 1.215.242.200 fr. D'après le rapport de M. Milliès-Lacroix, de 1.304.064.200 fr. La Cour des comptes, dans les observations qu'elle a présentées sur l'exercice 1903, fait connaître que les découverts du Trésor, à la fin de 1903, s'élevaient à la somme de 1.075.756.021 fr., et la dette flottante, au 1^{er} janvier 1904, à 1.121.187.274 fr. On voit ainsi que les ressources qu'elle fournit étaient presque totalement immobilisées par les découverts du Trésor.

Et la Cour des comptes estime qu'en vue de rendre à la dette flottante l'élasticité qui lui

fait défaut, il est nécessaire d'insister près des pouvoirs publics pour la consolidation, au moins partielle, des découverts du Trésor, d'autant plus qu'il y a d'autres avances du Trésor pour le remboursement desquelles aucune ressource n'a été prévue, par exemple les garanties d'intérêts aux Compagnies de chemins de fer. Or, comme il est très certain que les découverts n'ont pas diminué, nous nous trouvons en présence d'une situation encore plus grave que celle que signalait la Cour des comptes en 1903 ¹. »

Le compte de l'administration des finances a publié des statistiques qui établissent une moyenne par période de la composition de la dette flottante :

Composition de la dette flottante (en moyenne) ²

Périodes	BONS du Trésor	FONDS en dépôt et comptes courants	AVANCES des Trésoriers généraux	MONTANT de la dette flottante
1831-1848	105.080.489	231.501.963	38.069.224	374.651.677
1849-1852	130.321.226	344.126.728	41.843.069	516.291.024
1853-1870	235.170.819	560.910.953	68.538.671	864.620.445
1870-1884	222.081.527	1.021.906.654	143.708.942	1.387.697.124
1884-1904	114.277.342	921.098.786	54.388.228	1.089.764.357

Composition exacte de la dette flottante depuis 1897

1897.	1.070.767.064 fr.
1898.	991.920.773

1. J. O. Sénat, séance du 6 avril 1906, discours de M. Riou, sénateur, page 361.

2. Compte de l'administration des finances de 1885, page 922, et de 1905, page 526.

1899.		1.015.492.734
1900.		1.054.706.884
1901.		1.201.743.120
1902.		1.131.734.908
1903.		1.229.175.916
1904.		1.121.787.274
1905.		1.262.668.431
1906.		1.347.082.845

Il résulte de ces statistiques que la dette flottante s'est constamment accrue en France jusqu'en 1884. Alors, elle baisse graduellement, mais pour reprendre bientôt sa marche ascendante. et, en 1906, remonter presque au chiffre énorme qu'elle avait atteint dans la période 1870-1884.

Si, en regard de la France, nous plaçons l'Angleterre, nous constatons que la dette flottante, après avoir été considérable de 1691-1820, a baissé graduellement à partir de cette époque jusqu'à devenir insignifiante en 1874. A ce moment, elle n'est plus que de 4.479.600 livres (112 millions de francs environ), chiffre qui ne représente guère plus de $\frac{1}{2}$ % de la dette fondée.

Après 1875 la dette flottante anglaise grossit notablement. Elle est de :

5.239.000	livres en	1875.	)
11.401.000	—	1876.	
13.943.800	—	1877.	
20.603.000	—	1878.	

Cette augmentation s'explique par l'achat des actions du canal de Suez et par le développement des avances faites par la commission des prêts pour travaux publics aux administrations locales qui n'ont pas de ressources suffisantes. Cette commission des prêts, dont les membres ne relèvent que du Parlement, joue en Angleterre un rôle assez analogue à la Caisse des dépôts et consignations en France.

Les lois de 1870 et 1873, en faisant de l'instruction primaire un service public, ont ouvert aux administrations scolaires un crédit illimité à un taux exceptionnellement bas. Aussi, les demandes d'avances pour constructions d'écoles se multiplièrent rapidement. Le service de la trésorerie fit ces avances en bons du Trésor, et la dette flottante augmenta.

Pour établir une comparaison entre les dettes flottantes de la France et de l'Angleterre, il faut d'ailleurs remarquer que la dette flottante anglaise n'est pas absolument analogue à la nôtre. Elle comprend des engagements remboursables à plus longue échéance, et qui seraient classés en France dans les capitaux remboursables à divers titres, tels sont les obligations et même les bons de l'Echiquier.

Les obligations de l'Echiquier sont émises en général pour une période de trois ans, au bout

de laquelle elles doivent être remboursées sur un crédit voté à cet effet par le Parlement; mais on obtient souvent à l'échéance l'autorisation de les remettre en circulation. D'autres obligations de l'Echiquier ont cours pendant une période plus longue, ainsi les obligations émises pour se procurer les fonds nécessaires à l'achat des actions du canal de Suez, qui sont remboursables au moyen d'un fonds d'amortissement spécialement créé et dont la dernière ne disparaîtra qu'en 1912.

Les bons de l'Echiquier, créés en 1695 pour faire face aux besoins du pays au moment d'une grande refonte des monnaies, sont émis pour 5 ans; mais, chaque année, à une époque fixe, le porteur a le droit de les présenter au remboursement. Ces bons, dont l'intérêt varie suivant les fluctuations du marché, au lieu d'être pris, comme le sont en général les obligations, par la banque d'Angleterre, sont émis dans le public.

Les autres éléments de la dette flottante anglaise qui correspondent à ceux de la dette flottante française, sont :

1° Les bons du Trésor, émis en général pour 3 ou 6 mois. Ces bons datent des lois qui ont autorisé le gouvernement à faire des prêts aux institutions locales pour constructions scolaires et autres travaux publics. Ils ressemblent assez

à nos bons du Trésor, et ce sont eux qui, émis dans des proportions considérables, ont surtout accru, à partir de 1875, la dette flottante anglaise.

2° Les avances sur voies et moyens, qui sont des emprunts destinés à faire face à l'insuffisance des revenus budgétaires. Le gouvernement n'y recourt que dans les cas exceptionnels où les revenus tombent au-dessous des prévisions budgétaires, ou bien au cas où une grosse dépense vient à se produire inopinément. Ces avances ne peuvent être émises que jusqu'à concurrence des recettes votées, et elles doivent être remboursées dans les trois mois.

3° Les avances pour déficit, faites pour un mois ou deux, afin de pourvoir aux grosses échéances de la dette au début de chaque trimestre.

En Angleterre, en effet, toutes les recettes de l'Etat sont versées à la Banque d'Angleterre, et forment un fonds commun sur lequel sont payées les dépenses publiques. Ces dépenses sont de deux sortes :

1° Les charges du fonds consolidé, qui comprennent la liste civile du roi, le traitement des fonctionnaires de l'ordre judiciaire et quelques autres dépenses ;

2° Les services votés annuellement, qui comprennent les dépenses de la guerre, de la marine, et de la perception des impôts.

Or, la première de ces deux catégories de dépenses, les charges du fonds consolidé, est entièrement payable dans la première semaine de chaque trimestre, ce qui fait peser sur quelques jours une dépense très considérable, qu'on acquitte au moyen des avances pour déficit.

La dette flottante anglaise grossit, comme nous l'avons dit, après 1875. Elle atteint 27 millions de livres sterling en 1880 et 36.000.000 en 1891. Elle baisse ensuite graduellement jusqu'en 1899¹, et remonte tout à coup, au début du siècle, à cause surtout des difficultés budgétaires produites par la guerre du Transvaal. Mais, en moyenne, on peut dire que la dette flottante anglaise a été bien moins considérable que la nôtre. La cause en est dans la prospérité financière de ce pays, et en particulier dans les excédents que laissent les budgets.

Nous avons dit que la dette flottante avait trois raisons d'être, trois fonctions : faire face aux déficits budgétaires, procurer au Trésor un fonds de roulement en attendant la rentrée des impôts, et en France, spécialement, faire des avances à certains services hors budget.

1. Elle est de 20.748.000 livres sterling en 1893.

17.400.000	—	1895.
— 8.133.000	—	1897, 1898 et 1899.
— 78.133.000	—	1901.
— 75.133.000	—	1902.

C'est donc, en premier lieu, dans les pays où les déficits sont constants et où les impôts rentrent difficilement que la dette flottante est la plus considérable. « Il en était ainsi en France sous l'ancienne monarchie. Il en est ainsi à l'heure actuelle, 1900, en Turquie, Egypte, Espagne. Dans ces contrées, la dette flottante devient une lèpre. C'est pour les Etats ce que sont les dettes criardes, les lettres de change, les billets à ordre dans les ménages particuliers. Les pays besogneux qui ne trouvent pas facilement à placer des emprunts publics y recourent avec persistance. Ils concluent avec les banquiers des emprunts occultes à court terme, pour lesquels ils paient de gros intérêts, et ils donnent souvent en garantie soit des propriétés foncières, soit des monopoles, soit des titres de rentes à écouler en cas de non-paiement. L'histoire de finances de Turquie, d'Egypte, d'Espagne est pleine de ces contrats, où l'usure se pratique sur la plus vaste échelle. On a vu ces pays contracter ainsi, pour quelques mois, des engagements au taux d'un intérêt annuel de 15, 18, 20, 25 %. Non seulement par l'élévation de l'intérêt, mais encore par le rapprochement des échéances et l'exigibilité, presque toujours prochaine, des engagements qui la composent, une dette flottante trop considérable est un énorme danger¹. »

1. *Traité de la science des finances*, par P. LEROY-BEAULIEU, tome II, pages 415 et 416.

Ce sont, en second lieu, les pays qui se font entrepreneurs de travaux publics dans une proportion désordonnée, et où le Trésor multiplie les subventions à certains services sous des noms divers. Le Trésor, dans ce cas, se trouve amené, pour se procurer des ressources, à obliger certaines administrations, notamment les caisses d'épargne, à lui verser leurs fonds disponibles, et alors, survienne une crise politique ou économique, le gouvernement sera aux prises avec d'inextricables embarras. C'est ce qui est arrivé en France en 1848, et les mêmes difficultés, mais plus graves encore, se sont produites en Espagne en 1894, au moment de l'insurrection de Cuba. Dans les années qui ont précédé 1890, les finances espagnoles, grâce à la paix et au développement du commerce et de l'industrie, étaient arrivées à une prospérité relative. Les budgets toutefois se soldaient encore par 60 ou 80 millions de déficits, qui, s'accumulant chaque année, grossissaient la dette flottante. Pour parer à cette dette flottante et l'éteindre, le gouvernement espagnol, au lieu d'émettre un emprunt public, emprunta les sommes nécessaires à la Banque d'Espagne, qui, de son côté, pour se procurer les fonds, émit de plus en plus des billets qu'elle était dans l'impossibilité de rembourser. Survint alors l'insurrection de Cuba, la Banque, dont toutes

les ressources avaient été épuisées pendant la paix ne put venir en aide au gouvernement, qui, dès le début des hostilités, se trouva financièrement désarmé, et ce fut là une des causes principales de sa défaite.

Puisqu'une grosse dette flottante est un danger pour un pays, surtout lorsqu'il se produit une crise, il faut chercher à la réduire, et pour cela supprimer ses deux causes principales : les services hors budget et surtout les déficits budgétaires.

La dette flottante, en effet, dans un pays à finances prospères, ne devrait être qu'un fonds de roulement du Trésor, lui permettant de payer les dépenses échues avant la rentrée des impôts. S'il en était ainsi, la dette flottante française serait infime, car les impôts rentrent avec une grande régularité.

CHAPITRE II

SUPPRESSION DES BUDGETS EXTRAORDINAIRES ET DES SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR PAR LEUR INCORPORATION AU BUDGET ORDINAIRE.

Régulièrement, un budget extraordinaire est un budget sur ressources spéciales, qui ne peut dépenser qu'autant qu'il a à recueillir, et qui se ferme, comme il s'ouvre, en équilibre ; mais, en fait, il n'en va pas ainsi et le budget sur ressources extraordinaires en particulier, créé à partir de 1879, a été un budget de dépenses à découvert ou couvertes après coup. Ce budget, en effet, pour le service duquel on avait créé la rente 3 % amortissable, a en réalité puisé, nous l'avons vu, à toutes les ressources de trésorerie. Ainsi doté de ressources aussi abondantes que faciles, il en est arrivé à couvrir une partie des dépenses ordinaires de chaque ministère. Alléger le budget ordinaire, dérouter sur l'énormité des charges publiques, tel est donc le rôle véritable de tout budget extraordinaire : telle est aussi la raison qui doit le faire condamner.

Et il en est de même des services spéciaux. Ces services, en effet, qui, par définition puisent directement au Trésor, en dehors des budgets, les ressources dont ils ont provisoirement besoin jusqu'à ce que leurs recettes équilibrent leurs dépenses, sont le plus souvent des petits budgets extraordinaires. Ils ont leurs dépenses spéciales et leur dotation propre représentée par l'avance du Trésor; et, comme le Trésor, pour leur fournir de l'argent, emprunte au public, ces services s'alimentent indirectement au moyen de l'emprunt, et ils usent et abusent d'autant plus facilement de ce moyen qu'ils ne sont pas soumis au contrôle du Parlement.

Ils sont, sans doute, destinés à rembourser plus tard les fonds qu'ils ont absorbés, et ce caractère semble théoriquement les rendre plus justifiables que les budgets extraordinaires; mais la plupart, en fait, ne sont jamais en mesure d'opérer ce remboursement: tel a été le cas, par exemple, du compte des prêts faits à l'industrie. Ces services ne sont donc bien, comme les budgets extraordinaires, qu'un expédient pour alimenter, au moyen de l'emprunt certaines dépenses ordinaires dont on veut décharger le budget annuel.

« Or, dit M. Stourm, vivre sur les budgets, c'est aménager régulièrement la fortune de l'Etat en comptant uniquement, pour le paiement des

dépenses, sur la rentrée successive des revenus prévus par la loi annuelle de finances. Vivre sur le Trésor au moyen de l'emprunt, c'est au contraire puiser dans les caisses, sans autre objectif que d'y maintenir constamment les fonds au niveau des besoins quotidiens. Les pays obérés ou les pays dépourvus de toute notion de comptabilité s'adonnent ouvertement à cette seconde méthode. Ils vivent au jour le jour sur le Trésor. Ainsi, en France, sous l'ancienne monarchie, le perpétuel souci des contrôleurs généraux consistait à trouver de l'argent pour le lendemain. Les mêmes errements se continuèrent sous la Révolution. »

Il est dangereux de donner le pas au Trésor sur le budget. « Du jour où la trésorerie empiète sur le budget, dit encore M. Stourm, on assiste à la décadence progressive et fatale des deniers publics¹. »

1. *Les nouveaux procédés de trésorerie*, par R. STOURM, dans l'*Economiste français*, 1887, 1^{er} semestre, page 564 : « Cette tendance à vivre sur l'emprunt en dehors des budgets est prouvée par la déconsidération dans laquelle sont tombés les budgets, et cette déconsidération se prouve elle-même par l'état de désuétude des prescriptions réglementaires en matière de budget, et en particulier par les retards énormes que subit le règlement législatif des anciens exercices. » Voici en effet la date des lois de règlement depuis 1870 :

Exercice 1870, loi des 5-7 août 1882.

— 1871 — 23-27 juillet 1885.

— 1872 — 1^{er}-3 août 1885.

— 1873 — 11-12 août 1885.

Les budgets extraordinaires et les services spéciaux accroissent la dette publique, faussent la situation budgétaire; il faudrait donc les faire rentrer dans le budget ordinaire, et suivre sans relâche ce qu'on a appelé la politique des incorporations.

L'histoire financière de la troisième Répu-

Exercice 1874	—	14-15 août 1885.
— 1875	—	22-25 juillet 1887.
— 1876	—	6-7 mars 1890.
— 1877	—	12-13 mars 1890.
— 1878	—	19-20 mars 1890.
— 1879	—	26-27 mars 1890.
— 1880	—	27-28 juin 1890.
— 1881	—	7-8 juin 1891.
— 1882	—	14-15 juin 1891.
— 1883	—	21-22 juin 1891.
— 1884	—	23-24 mars 1895.
— 1885	—	21-22 avril 1895.
— 1886	—	21-22 juillet 1895.
— 1887	—	15-16 avril 1896.
— 1888	—	20-21 mai 1896.
— 1889	—	15-16 février 1902.
— 1890	—	22-23 février 1902.
— 1891	—	28 février-2 mars 1902.
— 1892	—	14-15 juin 1902.
— 1893	—	27 juin-3 juillet 1902.
— 1894	—	31 octobre-6 novembre 1902.
— 1895	—	23-30 novembre 1902.
— 1896	—	9-14 décembre 1902.
— 1897	—	4-9 mai 1903.
— 1898	—	30 novembre 1904.
— 1899	—	7-18 juillet 1906.

Comme le fait ressortir ce tableau, les budgets de 1871-1875 ont été tous réglés en même temps, plus de 10 ans après leur clôture. De même, huit budgets ont été réglés à la hâte pendant la seule année 1902. La loi de règlement si essentielle pourtant, ne peut être, dans ces conditions, qu'une pure formalité.

blique peut à cet égard se diviser en trois périodes :

La première est celle qui suit les désastres de la guerre de 1870.

L'Assemblée nationale est naturellement absorbée par le souci de payer l'indemnité et de libérer le territoire, par la nécessité de refaire notre matériel militaire et naval, de reconstituer la défense nationale. Il ne peut être question à cette époque de discuter les moyens financiers. « C'est l'ère des emprunts, l'ère des budgets extraordinaires forcés, inévitables, l'ère des déficits énormes et continus ¹. »

Une seconde période va de 1876 à 1883 : afin de donner au pays un outillage qui lui permette de soutenir la concurrence industrielle et commerciale de l'étranger, on entreprend un vaste programme de travaux publics; on construit des chemins de fer, des chemins vicinaux, des canaux, des ports. De plus, pour développer les forces intellectuelles du pays, on réforme l'enseignement primaire, et on construit des écoles. Pour réaliser ce vaste programme, qui demande des dépenses immédiates, on multiplie les budgets extraordinaires et les comptes spéciaux, qui s'alimentent au moyen de l'emprunt. Une telle méthode, qu'on essayait de justifier en disant que

1 Discours de M. Poincaré, Sénat, 6 avril, page 382.

l'avenir devait profiter plus que le présent des sacrifices faits, était dangereuse. « En 1883, une double crise politique et financière attire l'attention publique sur les périls possibles de cette politique. Des hommes éminents comprennent alors l'urgence d'une réforme budgétaire, qui tient d'ailleurs en deux mots : la réduction des dépenses d'une part, et de l'autre, leur incorporation progressive et graduelle au budget unifié¹. »

Une troisième période, qui va de 1883 à 1893, fait disparaître les plus gros des budgets extraordinaires et des services spéciaux. Le budget extraordinaire de la guerre disparaît en 1891, le service des garanties d'intérêts en 1892, les subventions scolaires en 1893. « Il y a alors une sorte d'élan général vers l'unité et la vérité budgétaire².

« Depuis cette époque, la politique financière est restée orientée vers la même direction ; la marche continue dans le même sens, mais le pas est moins rapide ; les étapes sont plus courtes et les haltes malheureusement plus fréquentes. C'est une halte nouvelle que nous faisons depuis quelques années³. »

L'unité budgétaire est encore loin d'être

1 et 2. Discours de M. Poincaré, déjà cité.

3. Discours de M. Poincaré, Sénat, séance du 6 avril, déjà cité.

complète chez nous, et, tous les ans, il y a une série de dépenses qui sont classées en dehors du budget ordinaire. L'exercice 1904, par exemple, a supporté toute une série de dépenses hors budget. D'abord, comme toujours, les dépenses des chemins de fer, payées au moyen des avances de compagnies de chemins de fer (51.602.000 fr.); ensuite, les dépenses du compte spécial de la guerre (456.864 fr.); en troisième lieu, les dépenses de l'expédition de Chine (10.510.169 fr.); enfin, les avances au chemin de fer du Soudan (1.824.000 fr.), au total, 64.393.033 fr.

Toutes ces dépenses hors budget faussent la situation budgétaire. C'est ainsi que les écritures du budget de 1904 portent 100.522.000 fr. d'excédent. Or ce chiffre est inexact, puisque, d'un autre côté, il y a eu un emprunt de 64.393.000 francs. L'excédent véritable n'a donc été en 1904 que de 36 millions.

En 1905, nous trouvons à peu près les mêmes comptes hors budget, mais leurs dépenses sont plus élevées (92 millions).

Le budget de 1906 se présente sous un jour encore moins favorable. Pour arriver à couvrir les dépenses du budget de 1906, qui s'élèvent à 3.708.574.698 fr., on sera obligé, disait M. Poincaré, outre les recettes ordinaires, de recourir à un

emprunt qui sera de 92 millions. Mais l'exercice 1906 supportera, comme les précédents, des charges qui ne figurent pas au budget. « Ce sont les travaux de chemin de fer, dont le maximum autorisé est de 67 millions; c'est la construction des lignes télégraphiques sous-marines pour 3.701.250 fr., et enfin beaucoup d'autres dépenses. Il est impossible de chiffrer exactement aujourd'hui l'ensemble des charges qui s'ajouteront ainsi aux 3.708.000.000 fr de dépenses du budget de 1906. Tout ce qu'on peut affirmer, c'est que les dépenses inscrites au budget restent fort au-dessous de la vérité. Il faudra donc ajouter aux 92 millions de recettes exceptionnelles dont nous avons déjà parlé les sommes avancées par les compagnies pour les travaux de chemin de fer, et des prélèvements importants nombreux sur la dette flottante. »

On pourrait faire les mêmes remarques sur le projet de budget de 1907, mais avec cette circonstance aggravante que les ressources demandées à l'emprunt sont plus considérables encore.

Nous sommes donc loin de l'unité budgétaire indispensable pour éviter le gaspillage et rendre claires les finances du pays.

CHAPITRE III

COMMENT SUPPRIMER LES DÉCOUVERTS DU TRÉSOR

Les découverts résultent d'avances faites par le Trésor à divers services extrabudgétaires et définitivement irrécouvrables, et principalement des déficits des budgets ¹.

1. Le tableau suivant fait ressortir le chiffre énorme de découverts qui incombe aux déficits budgétaires de 1870-1904.

Découvert de 1872 (loi 1 ^{er} août 1885).	81.917.283 fr
— 1873 (Loi 11 août 1885)	44.932.564
— 1874 (Loi 14 août 1885)	64.414.280
— 1882 (Loi 15 juin 1891)	42.547.475
— 1883 (Loi 21 juin 1891)	89.918.295
— 1884 (Loi 23 mars 1895)	89.818.295
— 1885 (Loi 21 avril 1895)	146.660.445
— 1886 (Loi 21 juillet 1895)	124.136.327
— 1887 (Loi 15 avril 1896)	17.081.073
— 1892 (Loi 14 juin 1902)	9.939.759
— 1893 (Loi 27 juillet 1902)	84.511.095
— 1894 (Loi 31 octobre 1902)	21.654.615
— 1895 (Loi 23 novembre 1902)	17.903.459
— 1896 (9 décembre 1902)	8.727.130
— 1901 (compte général des finances)	125.657.976
— 1902 à régulariser par une loi p ^{re})	116.835.473
	1.059.265.148 fr

EXCÉDENTS BUDGÉTAIRES

Excédent de 1875	57.949.414
— 1879	20.697.180
— 1880	1.302.810

Ils ne seront atténués ou éteints que par les soldes créditeurs définitifs de services spéciaux et par les excédents des budgets futurs.

Le tableau suivant, incorporé au budget de 1903, fait connaître la part de découverts qui incombe à chaque période politique et l'effort accompli pour les éteindre.

De ce tableau, il résulte que la troisième République a, non seulement éteint les découverts qui lui sont propres, mais encore qu'elle a amorti près de 23 millions de ceux qui lui ont été légués par les régimes antérieurs.

Malheureusement, disait M. Berteaux, rapporteur du budget de 1903, les résultats des exercices 1901 et 1902 relèveront notablement le chiffre des découverts. C'était exact, et les découverts, qui étaient de 988.994.504 francs au 1^{er} janvier 1902, ont atteint :

Découvert de 1881.	74.512.993
— 1889.	6.193.792
— 1899.	937.828

161.604.050

Il résulte de ce tableau que le chiffre net de découverts dus aux déficits budgétaires de 1870-1904 s'élève à 997.661.098 fr. Or nous allons voir que les découverts sont actuellement de 1.072.425.049 fr.

Nous remarquerons que les déficits des budgets de 1870 et 1871 ne figurent pas dans ce tableau. La cause en est qu'ils ont été comblés par des emprunts ou d'autres ressources analogues, avant l'apparition de la loi de règlement, qui se trouvait ainsi en face des budgets en balance.

TABLEAU 1

PÉRIODES	Montant des découverts	Extinction des découverts	Diminution des découverts	Augmentation des découverts
Période antérieure au 1 ^{er} avril 1814	96.678.480			99.678.480
1815-1829	483.048.773	213.246.859		269.801.914
1830-1847	1.210.655.985	691.588.908		519.067.077
1848-1852	360.222.364	330.823.224		29.399.139
1852-1870	1.468.784.619	1.374.862.622		92.921.997
1870-1902	1.498.017.464	1.520.890.570	22.874.106	»
	5.120.406.689	4.131.412.184	22.874.106	1.011.868.610
Montant des découverts au 1 ^{er} janvier 1903			988.994.504	

chiffre égal à celui du compte de l'administration des finances de 1902, page 757.

1. Rapport sur le budget de 1903. (J. O. 1902, Chambre, annexes, 1137.)

Au 1 ^{er} janvier 1903.	1.114.652.480 fr.
— 1904.	1.071.756.021
— 1905.	1.072.425.049
— 1906.	1.072.425.049 ¹

Toutefois, ajoutait le rapporteur de 1903, les mesures de rigoureuse économie auxquelles s'associent le gouvernement et les Chambres, une sévère évaluation des recettes, enfin un relèvement économique qui permet d'entrevoir la fin de la crise que nous traversons, nous donnent le droit d'espérer l'amélioration prochaine de nos finances et la reprise de l'extinction progressive des découverts. »

Ces paroles optimistes sont aujourd'hui loin de se réaliser. D'après le ministre des finances lui-même, le budget de 1906 est en déficit. « Pour arriver à couvrir les dépenses budgétaires — et M. Poincaré laisse de côté toutes les dépenses extrabudgétaires, qui, tous les ans, demandent une forte somme à l'emprunt, — le gouvernement est forcé de demander 92 millions d'emprunts divers. Le déficit, qu'il serait puéril de nier, sera atténué, on peut l'espérer, par les excédents de recettes; mais il ne disparaîtra point, et les résultats de l'exercice 1906 viendront fatalement grossir le chiffre énorme des découverts qui pèsent depuis plus d'un siècle sur les finances

1. Compte de l'administration des finances, 1905, page 621.

publiques.» Et M le Ministre des Finances terminait en disant : « Ce n'est malheureusement pas une nouveauté dans nos budgets que de voir l'équilibre obtenu à l'aide des emprunts. Ce qui serait une nouveauté, ce serait, au contraire, un budget qui s'équilibrerait à l'aide des seules ressources normales¹. »

Le projet de budget de 1907 vient, une fois de plus, confirmer ces paroles. Présenté par M Poincaré le 26 juin 1906 au chiffre colossal de 4.010 millions, il accusait une augmentation de dépenses de 301 millions sur celui de 1906. Or, si on constate que, pour cette année, les recettes normales ont été évaluées à 3.627 millions, et si on estime que le développement de ces recettes donnera en 1907 une plus-value de 13 à 14 millions, on se trouve en présence de 640 millions de recettes pour faire face à 4 010 millions

1. *J. O. Sénat*, séance du 6 avril 1906, discours de M. Poincaré Ministre des Finances, pages 381 et 382. Dans ce même discours, M. Poincaré disait : « Tous les gouvernements qui se sont succédé en France ont été dépensiers à toutes les époques ; tous ont accumulé les dépenses, qui ont monté plus vite que les recettes. Seule la Restauration a su ménager avec soin, avec prudence, pendant un certain nombre d'années, les finances de la France. Mais, sous la révolution de Juillet, la deuxième République, le deuxième Empire, et je puis ajouter sous la troisième République, l'histoire financière se traduit d'un mot : les dépenses augmentent, se développent sans cesse ; elles marchent toujours plus vite que les recettes ; jamais l'équilibre n'a été établi. Il ne l'a été qu'une fois dans les deux dernières années de la précédente législature, et même on a commencé de légers amortissements. »

de dépenses, d'où un déficit de 370 millions que le ministre se proposait de combler, jusqu'à concurrence de 255 millions, par des obligations à court terme et la reprise de l'indemnité de Chine, c'est-à-dire par des ressources d'emprunt.

« Ce budget, il est vrai, était terrifiant¹, et on pouvait prévoir que la Commission du budget de la Chambre allait l'édulcorer. Elle n'y manqua pas, et, alors que M Poincaré était encore au ministère des finances, elle lui changea son budget de fond en comble. »

Elle réduisit d'abord les dépenses de 177 millions, ramenant ainsi à 180 millions le déficit signalé par M Poincaré. Pour le combler, elle majora les évaluations de recettes de 57 millions, demanda 54 millions à des taxes nouvelles ou à des remaniements de tarifs, enfin eut recours, pour le surplus, à une émission d'obligations à court terme.

Les choses en étaient là, et les dissentiments continuaient entre M Poincaré et la Commission du budget, lorsque survint une crise ministérielle et la retraite de M Poincaré.

1. En présentant un budget aussi colossal, le Ministre des Finances faisait acte d'originalité et de crânerie à la fois. Il déchirait les voiles, et montrait nettement à la France vers quels chiffres vertigineux de dépenses l'étourderie et les entraînements de ses représentants la menaient. » (*Economiste français*, 22 octobre 1906, article de M. Leroy-Beaulieu.)

Le nouveau ministre des finances se mit vite d'accord avec la Commission du budget, et le projet de budget, remanié une troisième fois, se présente aujourd'hui avec un chiffre de 3.824 millions, demandant 74 millions à l'emprunt (62 millions à des obligations à court terme et 12 millions à la reprise de l'annuité de Chine).

Même sous cette dernière forme, les ressources exceptionnelles sont considérables. Il n'y a pas lieu d'ailleurs de s'en étonner outre mesure. Si, en effet, nous prenons les budgets de 1895 à nos jours, nous constatons que tous, sauf ceux de 1899 et 1905, ont fait appel à des ressources exceptionnelles. Le tableau suivant en indique la nature. (Voir ce tableau page 200.)

Bien plus, cet équilibre budgétaire obtenu à l'aide de ressources d'emprunt n'est souvent qu'un équilibre factice; c'est ce qui semble résulter, pour 1907 par exemple, des réductions de dépenses et des majorations de recettes faites en quelques mois dans le projet de budget. « Il est bien à craindre, dit M. Leroy-Beaulieu, qu'on ne se soit contenté, pour mettre le budget en équilibre, de monnaie de singe. » Les découverts, dans ces conditions, au lieu de s'atténuer, ont chance de subir sans cesse des augmentations.

Les déficits budgétaires qui engendrent les découverts sont dus à deux causes principales :

COMPTE DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES 1905 (pages 496 et 497)

Développement des ressources exceptionnelles attribuées aux budgets de 1895-1904

Exercice		NATURE DES RESSOURCES	
		PAR NATURE	DAR EXERCICE
1895	Versement par la Caisse des Dépôts et Consignations d'intérêts arriérés et de capitaux acquis à l'État	26.954.353	
	Bénéfice de la frappe des monnaies divisionnaires d'argent	3.816.153	32.063.563
	Indemnité payée par la Chine en réparation du meurtre de M. Dutheil de Rhins	192.760	
	Reversement, par le Ministère de la Guerre du reliquat des fonds de dépenses secrètes	2.000.000	
	Versements des Compagnies d'assurances à la suite de l'incendie de l'Opéra-Comique	6.338	
1896	Indemnité payée par la Chine en réparation du meurtre de M. Dutheil de Rhins	45.317	4.851.685
	Produit de l'émission d'obligations du Trésor pour la régularisation des dépenses de l'expédition du Siam	4.800.000	
1897	Versements des Compagnies d'assurances à la suite de l'incendie de l'Opéra-Comique	931.779	2.216.351
	Excédent des recettes sur les dépenses du compte spécial de Madagascar	1.284.572	
1898	Versement au Trésor de la valeur des billets à impression noire de la Banque de France	6.774.730	6.774.730
	Aucune ressource exceptionnelle n'a figuré au budget de l'exercice 1899	»	»
1900	Portion du produit de l'émission de rente 3 % (1901) à attribuer à l'exercice 1900. (Loi du 6 décembre 1901.)	77.583.500	77.583.500
	Versement exceptionnel de la caisse des Dépôts et Consignations. (Loi du 16 septembre 1871.)	18.042.828	
1901	Prélèvement effectué sur les fonds de dotation de la caisse nationale d'épargne pour achat d'un immeuble	1.160.857	76.093.109
	Portion du produit de l'émission de rente 3 % (1901) à attribuer à l'exercice 1901	56.889.421	
1902	Produit de l'émission d'obligations à court terme	44.000.000	
	Versement de l'indemnité chinoise	40.955.338	67.604.746
1903	Portion du produit de l'émission de rentes 3 % (1901) à attribuer à l'exercice 1902 (Loi du 6 décembre 1901.)	42.649.388	
	Portion du produit — — — — —	11.786.515	41.786.515
1904	Portion du produit — — — — —	11.530.469	41.530.469
	Total	291.404.371	

Aucune ressource exceptionnelle n'a été attribuée à l'exercice 1905. Le budget de 1906 a demandé 24.000.000 à l'indemnité de Chine et 57.000.000 à des obligations à court terme. Enfin, d'après le projet récemment déposé, le budget de 1907 demanderait 12.000.000 à l'indemnité de Chine et 52.000.000 à des obligations à court terme.

L'influence des crises financières générales.

La progression constante des dépenses publiques.

La première cause ne peut pas être évitée directement par la suppression des crises. Mais, si on ne peut supprimer les crises, on peut les prévoir, à cause notamment « des signes financiers qui les précèdent, comme, par exemple, l'enflure démesurée du portefeuille des banques et, dès lors se mettre à l'abri de leur influence en diminuant les prévisions de recettes là où la crise est capable de frapper la matière imposable¹ ».

La seconde cause, qui se retrouve chez toutes les grandes nations modernes, la progression constante des dépenses publiques, est plus inquiétante encore. On sait, en effet, où aboutit la progression livrée à elle-même. « En matière fiscale, dit M. Stourm, c'est à la spoliation; en matière de dépenses, c'est à la ruine². »

Dans l'exposé des motifs du budget de 1900, M. Caillaux constatait que les dépenses étaient supérieures de 58 millions à celles du budget de 1899. Partant de là et « en prenant 50 millions pour travailler sur un chiffre rond, on peut conclure, dit M. Stourm, que, par rapport aux

1. *Les découverts du Trésor*, thèse par M. GAUTIER, page 189.

2. *La restauration financière*, par R. STOURM, (*Economiste français* du 16 décembre 1899, page 852.)

3.477 millions du budget de 1899, l'augmentation représente 1.50 %, Avec ce simple taux d'augmentation d'une année sur l'autre, la progression des dépenses budgétaires donnera les résultats suivants :

Budget de 1900.		3.500.000.000 fr.
— 1901.		3.552.500.000
— 1902.		3.605.800.000
— 1903.		3.659.800.000
— 1904.		3.714.600.000
— 1905.		3.769.700.000
— 1906.		3.826.200.000
— 1907.		3.883.500.000
— 1908.		3.941.700.000
— 1909.		4.000.800.000
— 1910.		4.060.800.000
— 1915.		4.374.400.000
— 1920.		4.712.600.000
— 1925.		5.076.800.000
— 1932.		5.634.000.000
— 1937.		6.069.300.000
— 1943.		6.646.700.000
— 1947.		7.055.500.000 ¹

On peut constater, en examinant cette progression, que la poussée, dans les premières années, est relativement insignifiante, mais qu'au

1. *Les nouveaux procédés de trésorerie*, par M. STOURM, article déjà cité. 

fur et à mesure que le point de départ s'éloigne, la progression, par sa force intime, s'accélère rapidement.

Le taux d'augmentation qui sert de base aux calculs précédents ne semble pas exagéré², et d'ailleurs, la progression établie par M. Stourm paraît jusqu'ici bien se justifier.

Cet état de choses est inquiétant.

« Ces errements se continueront-ils, écrit encore M. Stourm ; la force acquise est bien dangereuse. Toujours, les lois votées et les engagements antérieurs ne créeront-ils pas des suppléments qualifiés d'inévitables. Toujours, la marche du service n'exigera-t-elle pas une extension de frais auxquels on déclarera ne pouvoir se soustraire ? Toujours, d'autres dépenses, soi-disant exceptionnelles, ne finiront-elles pas par se consolider ? En présence de ces augmentations renaissantes, toujours aussi le ministre des finances gémira éloquemment — c'est son rôle — tout en enregistrant les crédits nouveaux et en y pourvoyant. Certains d'entre eux même se reprendront à affirmer que telle est la loi des sociétés démocratiques.

1. Dans le projet de budget de 1907, M. Poincaré constatait environ 109 millions de dépenses permanentes nouvelles par rapport à 1906, et il prévoyait déjà une augmentation de 92 millions pour le budget de 1908 par rapport à celui de 1907. Ces chiffres donneraient un taux d'augmentation plus considérable que celui dont s'est servi M. Stourm.

ques, qu'il faut savoir s'y résigner, que les nations voisines (comme l'Angleterre) donnent l'exemple; que le rapport de l'impôt à la richesse publique n'est pas rompu¹. »

En présence de ces perspectives, on cherche le remède, il semble que l'on pourrait, par certains freins, arrêter la marche des dépenses.

Une des causes les plus importantes de l'accroissement des dépenses provient du droit d'initiative et d'amendement, qui appartient, en matière financière, comme en toute autre, à chaque membre des Chambres. (Art. 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.)

Cette liberté absolue laissée aux Chambres en matière financière s'est traduite par de grosses imprudences. Tous les jours, surtout en fin de législature², on dépose sur le bureau de la

1. Article de R. Stourm dans l'*Economiste français*, déjà cité.

2. Dans l'*Economiste français* du 3 mars 1906, page 281, M. Leroy-Beaulieu disait : « Bien des fois déjà, nous avons dénoncé la mise au pillage du budget par les députés; mais, dans les derniers mois de son existence, la Chambre agonisante a poussé au delà de tous les précédents les folies destructives. L'incohérente et ruineuse loi sur les retraites ouvrières, où elle n'a songé qu'à accroître les catégories et le nombre des participants, à élever le taux des pensions et à réduire les cotisations, expose l'Etat à des sacrifices quasi-incommensurables, que l'on ne peut évaluer à moins de 500 millions par an. On n'a mis aucune recette en face de cette gigantesque dépense. Le relèvement de nombre de crédits pour diverses catégories de fonctionnaires, le vote inouï de la prétendue réforme postale, qui va creuser un trou d'au moins 40 millions dans un budget, lequel, aux termes des déclarations de M. le Ministre des Finances, est déjà en déficit d'une cen-

Chambre des propositions qui peuvent avoir sur les finances du pays des conséquences regrettables. (Lois sur l'assistance, sur les retraites.) « Nous votons successivement, disait M. Boudenoot au Sénat, le 6 avril dernier, un grand nombre de lois dont chacune nécessite une dépense nouvelle. Or, que cette dépense soit petite ou grande, peu importe. Au moment où la loi la crée, nous n'avons pas à voter les crédits correspondants, si bien que nous ne sentons pas alors le poids de la charge nouvelle ainsi créée ; et, comme il arrive presque toujours que ces lois réalisent certains avantages, je veux du moins l'espérer, nous concevons la loi et la dépense dans la joie, et c'est plus tard, l'année suivante, qu'il nous faut enfanter le crédit correspondant dans la douleur ¹. »

taine de millions, témoignent que la Chambre a rompu systématiquement avec la comptabilité. La Chambre des députés, surtout la Chambre agonisante, devient donc un danger public. » — La Chambre nouvelle saura-t-elle mieux ménager les deniers publics ? Elle vient de porter de 9.000 à 15.000 fr. l'indemnité législative, et voici comment M. Pugliesi-Conti apprécie cette mesure : « Il ne nous semble pas bienséant de nous partager cinq millions et demi d'indemnités supplémentaires au moment où l'état de nos finances est on ne peut plus critique, et nous oblige à augmenter sans cesse les impôts. Non, il ne nous paraît pas vraisemblable que notre législature, qui, malgré un formidable déficit, devra cependant assurer plus que jamais la défense nationale, trouver les ressources nécessaires à l'application intégrale de la loi d'assistance pour les vieillards, créer les retraites ouvrières, puisse avoir, au point de vue patriotique, au point de vue social, une aussi lamentable préface. » (Chambre, séance du 1^{er} décembre 1906.)

1. Discours de M. Boudenoot. (Sénat, 6 avril 1906, page 371.)

De même pour le budget, une fois qu'il est déposé par le gouvernement, la Chambre nomme une Commission qui refait d'un bout à l'autre le projet ¹. Tous les députés et sénateurs ont, de plus, hors de la discussion, le droit d'amendement. Le rapporteur du budget de 1882 rechercha quel serait l'effet sur le budget de tous les amendements en supposant qu'ils aient été admis; il trouva qu'il y aurait eu 46 millions de dépenses nouvelles et 310 millions de dégrèvements, d'où un accroissement de déficit de 346 millions.

En 1898, se plaçant en face du budget qui était voté, le rapporteur constata que les amendements adoptés avaient eu pour résultat d'augmenter les dépenses de 34.784.000 fr. et de diminuer les recettes de 26 millions par le dégrèvement des petites cotes mobilières.

Le remède à cet état de choses serait de prendre exemple sur l'Angleterre. Par une disposition réglementaire du 20 mars 1866, la Chambre des communes a décidé qu'elle ne recevrait aucune demande d'argent, et n'accepterait aucune proposition concernant un subside ou une charge sur le revenu public, payable soit sur le fonds consolidé, soit sur des sommes fournies par le Parlement, si elle n'était pas présentée par la

1. Nous avons vu les transformations qu'a subies le projet de budget de 1907.

couronne. C'est ce qu'on exprime souvent en Angleterre en disant que la couronne demande, les communes accordent et les lords donnent leur assentiment.

M. Boudenoot, en 1896, essaya de faire adopter une mesure analogue. La proposition fut rejetée.

En 1900, la Chambre a adopté deux propositions de M. Rouvier et Berthelot, qui ont donné quelques résultats, mais qui sont encore insuffisantes.

De ces propositions, il résulte que les députés conservent le droit de déposer des amendements à la loi de budget, augmentant les dépenses ; mais ces amendements ne peuvent être déposés que dans les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. Toutefois, si l'augmentation de dépenses proposée porte sur les traitements, indemnités, pensions, créations ou extensions de services, ces augmentations ne peuvent pas être proposées par voie d'amendement au budget, mais doivent faire l'objet d'une proposition de loi spéciale.

A côté de l'initiative parlementaire, il y a l'initiative gouvernementale, qu'il faudrait aussi réglementer.

En ce qui concerne l'initiative gouvernementale, « deux cas, dit M. Boudenoot, sont à con-

sidérer : le premier est l'augmentation du nombre des fonctionnaires, et à cet égard, le budget voté par la Chambre contient un frein : « Aucune création d'emploi à la charge de l'Etat ne peut être faite sans l'inscription préalable au budget des crédits correspondants. Le second, ce sont les projets de loi comportant des dépenses nouvelles, soit des demandes spéciales de crédit émanant de nos onze départements ministériels. Pourquoi ne pas exiger, pour y remédier, « qu'un projet de ce genre ne soit présenté aux Chambres qu'avec la signature du ministre des finances, placée à côté de celle du ministre qui prend l'initiative de la dépense ¹ » ?

Mais tous ces freins resteront impuissants, si le gouvernement et les Chambres ne sont pas fermement résolus à économiser.

« Il faudra, disait M. Caillaux en 1900, un effort soutenu de la part du gouvernement, et surtout l'appui énergique des représentants du pays pour parvenir, non pas même à des réductions sur le chiffre actuel des dépenses, mais à un arrêt dans la progression constante des charges ; nous serions presque tentés de dire que l'on n'obtiendra quelques résultats qu'à la condition de don-

1. Rapport de M. Boudenoot, Sénat, séance du 6 avril 1906, page 371.

ner une orientation nouvelle à la politique générale du pays ¹. »

C'est dire clairement qu'aucun frein ne pourra enrayer la marche progressive des dépenses publiques et que seule une réaction profonde dans l'esprit public sera capable de le faire. La progression des dépenses budgétaires, l'enflure des budgets est en réalité, nous semble-il, une conséquence de l'esprit socialiste, qui pénètre de plus en plus les esprits, et tout à la fois la préparation à l'avènement du socialisme. « Le socialisme, en effet, dit M. Stourm, autant qu'il peut être défini, tend à modifier la répartition des richesses entre les classes sociales. Or le budget, évidemment, avec ses immenses recettes et ses immenses dépenses, c'est-à-dire avec la portion considérable des revenus individuels qu'il prend aux uns pour la donner aux autres, constitue le plus puissant instrument de répartition des richesses entre les mains de ceux qui voudraient l'employer à cet usage². »

Tout cela montre que, comme le dit M. Boudenoot, pour faire des économies, il suffit de vouloir.

1. Exposé des motifs du budget de 1900 par M. Caillaux, (*J. O.*, 1899 Chambre, annexes, 2, page 2121.)

2. *Le Budget*, de STOURM, préface, page 4.

CONCLUSION

Incorporer au budget ordinaire les services extrabudgétaires afin qu'ils cessent de vivre sur le Trésor, supprimer les découverts existants par l'amortissement et les découverts à venir par un équilibre budgétaire rigoureux, tel devrait être le but d'une bonne administration financière. Ce but obtenu, la dette flottante serait réduite *ipso facto*, puisque ses fonctions principales auraient disparu. Elle ne servirait plus que de fonds de roulement au Trésor, destiné à payer les dépenses en attendant la réalisation des impôts, et, comme en France les impôts rentrent avec une grande régularité — le compte courant du Trésor à la Banque de France en fournit la preuve¹ — le chiffre de la dette flottante pourrait

1. Ce compte, en effet, présente toujours un solde créditeur au bénéfice du Trésor. Actuellement (30 novembre 1900), il s'établit ainsi :

DÉBITEUR	CRÉDITEUR
180.000.000	390.000.000

Ce qui signifie que la Banque de France est débitrice du Trésor de 210 millions. Le chiffre de 390,000,000 varie naturellement tous les jours,

devenir infime. Dès lors, il serait possible de réformer l'institution des trésoriers payeurs généraux par la suppression de leurs avances, qui n'ont plus leur raison d'être. Il serait possible surtout, à une époque où l'on parle tant de décentralisation administrative, de décentraliser les capitaux, et en particulier les capitaux d'épargne, qui, accumulés dans les caisses du Trésor, engagent la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des déposants, et sont de nature, en temps de crise, à compromettre le crédit public¹. Ces capitaux seraient plus avantageusement employés à féconder les œuvres locales : « L'épargne locale doit entretenir les œuvres locales. » :

Cette conclusion, qui semble découler normalement de l'exposé que nous avons fait, n'est, il faut malheureusement le constater, qu'un idéal dont la réalisation paraît bien chimérique.

Nous avons vu en effet que, depuis 1891, on a incorporé au budget ordinaire la plupart des services spéciaux et des budgets extraordinaires; mais cette incorporation n'est souvent qu'une simple question de forme, puisque certains des services incorporés (garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer, par exemple)

¹ 1. Nous avons vu que l'accumulation des capitaux des caisses d'épargne dans les caisses du Trésor a été, en 1848, une des causes principales de la crise financière.

continuent à vivre de ressources d'emprunt.

Nous avons démontré que le moyen de supprimer les découverts était d'obtenir chaque année un équilibre budgétaire rigoureux ; mais nous avons été forcés de constater aussi que cet équilibre, le plus souvent, n'est pas obtenu, ou du moins ne l'est qu'avec des ressources d'emprunt.

Nous nous trouvons en réalité en face d'un problème insoluble. Les charges croissantes des budgets, résultat de l'esprit socialiste, de l'intervention toujours plus large des pouvoirs publics dans le domaine de la solidarité sociale, en augmentant plus vite, en France surtout, où la population reste stationnaire, que les forces contributives de la nation, rendent l'emprunt inévitable ; d'où il résulte qu'à moins qu'on enraye le mouvement, la situation s'aggravera tous les ans jusqu'au krach final, dans lequel risquent de s'effondrer les finances des grandes nations modernes.

Vu :

Le Président de la Thèse,
ALLIX.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,
EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,
E. ZEVORT.



TABLE DES MATIÈRES

PRÉLIMINAIRES. — NOTIONS GÉNÉRALES SUR LE TRÉSOR	Pages.
ET HISTORIQUE.	1

PREMIÈRE PARTIE

Des charges du Trésor	23
CHAPITRE I ^{er} . — RAPPORTS DU TRÉSOR AVEC LE BUDGET . .	25
CHAPITRE II. — RAPPORTS DU TRÉSOR AVEC LES BUDGETS EXTRAORDINAIRES ET LES SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR . .	30
SECTION I ^{re} . — <i>Budgets extraordinaires</i>	36
SECTION II. — <i>Services spéciaux débiteurs</i>	52
SECTION III. — <i>Services spéciaux créditeurs</i>	67

DEUXIÈME PARTIE

Des ressources du Trésor	89
CHAPITRE I ^{er} . — DES ENGAGEMENTS DU TRÉSOR	93
SECTION I ^{re} . — <i>Des obligations du Trésor</i>	94
SECTION II. — <i>Des annuités</i>	103
CHAPITRE II. — LA DETTE FLOTTANTE.	115
SECTION I ^{re} . — <i>Créances passives</i>	119
SECTION II. — <i>Fonds particuliers des trésoriers payeurs généraux</i>	146
SECTION III. — <i>Effets à payer</i>	158

TROISIÈME PARTIE

	Pages
CHAPITRE I ^{er} . — MONTANT DE LA DETTE FLOTTANTE EN FRANCE AUX DIVERSES ÉPOQUES. COMPARAISON AVEC L'ANGLETERRE. — DES CONCLUSIONS QUI SE DÉGAGENT DE CETTE COMPARAISON	175
CHAPITRE II. — SUPPRESSION DES BUDGETS EXTRAORDINAIRES ET DES SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR PAR LEUR INCORPORATION AU BUDGET ORDINAIRE	185
CHAPITRE III. — COMMENT SUPPRIMER LES DÉCOUVERTS DU TRÉSOR	193
CONCLUSION.	211



